

UNIVERSITÉ DE PARIS. — FACULTÉ DE DROIT

Les Commissions d'Enquête Parlementaire

THÈSE POUR LE DOCTORAT

PRÉSENTÉE ET SOUTENUE DEVANT LA FACULTÉ DE DROIT DE PARIS

Le 28 Novembre 1931, à 14 heures

PAR

Pierre BÉGOUIN

Président : M. G. GIDEL, professeur.

Suffragants : { MM. A. MESTRE, *professeur.*
JOSEPH-BARTHÉLEMY, *professeur.*

PARIS

LES ÉDITIONS DOMAT-MONTCHRESTIEN

F. LOVITON ET C^{ie}

160, RUE SAINT-JACQUES

—
1931

THÈSE
POUR LE DOCTORAT

La Faculté n'entend donner aucune approbation ni improbation aux opinions émises dans les thèses ; ces opinions doivent être considérées comme propres à leurs auteurs.

UNIVERSITÉ DE PARIS. — FACULTÉ DE DROIT

Les Commissions d'Enquête Parlementaire

THÈSE POUR LE DOCTORAT

PRÉSENTÉE ET SOUTENUE DEVANT LA FACULTÉ DE DROIT DE PARIS

Le 28 Novembre 1931, à 14 heures

PAR

Pierre BÉGOUIN

Président : M. G. GIDEL, professeur.

Suffragants : { MM. A. MESTRE, *professeur.*
JOSEPH-BARTHÉLEMY, *professeur.*

PARIS

LES ÉDITIONS DOMAT-MONTCHRESTIEN

F. LOVITON ET C^{ie}

160, RUE SAINT-JACQUES

1931



INTRODUCTION

Depuis cent ans la Démocratie représentative a fait d'énormes progrès dans le monde. Elle a triomphé à l'intérieur de la très grande généralité des Etats.

La démocratie est une certaine disposition d'esprit régnant dans un groupement donné. « Elle signifie que le peuple, qui est le dernier support de toute puissance, voit dans les citoyens assemblés pour le vote ou du moins dans les organes constitués par le suffrage national, des interprètes par excellence de sa volonté. Il met en eux sa meilleure confiance et leur reconnaît par conséquent le pouvoir suprême » (1).

La démocratie implique que les organes de l'Etat ne dérivent leur pouvoir d'aucun privilège individuel se rattachant à une ou plusieurs lignées de familles.

La République est la forme de gouvernement qui convient le mieux à cet état d'esprit. Aucun privilège pour l'accession aux fonctions publiques, aucun privilège qui mette à l'abri des responsabilités les hommes politiques à quelque situation qu'ils appartiennent ; tel est le principe fondamental de tout régime démocratique.

(1) Robert Redslob, *Le régime parlementaire*, Paris, Giard, 1924, p. 161.

Dans un tel régime, il importe que lorsqu'un scandale éclate auquel les gouvernants sont mêlés, il ne soit pas possible d'étouffer dans un mystère profitable pour leurs auteurs les agissements coupables que l'on soupçonne. Dans une démocratie, tout le régime politique est intéressé à ce que la lumière soit faite ; il faut donner satisfaction au désir de justice égal pour tous, dont l'opinion publique est saisie.

La confiance que les gouvernés ont mis dans leurs représentants risque d'être détruite, et par conséquent l'autorité de l'Etat peut être ébranlée.

Dans les Etats démocratiques modernes, il existe, par conséquent, des règles qui ont leur source, soit dans la constitution, soit dans la coutume constitutionnelle, complétées par des lois spéciales et les règlements des assemblées législatives, règles en vertu desquelles les représentants directs du corps électoral, les assemblées législatives, ont le droit de procéder à des investigations sur certains faits, soit par elles-mêmes, soit par le moyen de commissions formées dans leur sein.

Les travaux de la Commission d'enquête parlementaire récemment instituée par la Chambre des députés française ont donné un regain d'actualité aux questions délicates que soulève l'exercice de ce droit par le pouvoir législatif.

Certes, il ne faudrait pas juger l'institution de l'enquête parlementaire par les circonstances pénibles à l'occasion desquelles elle se manifeste le plus souvent. Cette institution n'est pas responsable des événements douloureux qui lui donnent naissance, mais si l'on fait abstraction des critiques qui s'adressent,

en réalité, non à l'enquête elle-même, mais au mal auquel elle s'attaque, il n'en reste pas moins vrai que, dans les conditions actuelles du fonctionnement de cette procédure, il s'est révélé, en France particulièrement, des abus certains, un dérèglement probable des mécanismes constitutionnels. On ne peut s'en étonner quand on sait que la « crise de la démocratie représentative » est la question portée à l'ordre du jour. En même temps qu'elle triomphait, la démocratie a subitement marqué un mouvement de recul dans de nombreux Etats et des plus importants, par exemple en Italie, en Pologne, etc... (1).

Les pays mêmes qui ont conservé la Démocratie représentative souffrent d'un incontestable malaise. Il y a dans les esprits un certain détachement à l'égard de cette forme de gouvernement.

« La machine démocratique y fonctionne avec des frottements, des grincements et même des coincements » (2).

On cite parmi les principales causes de cette crise le fait que l'extension du droit de suffrage a eu pour effet d'abaisser le niveau intellectuel des électeurs et, par le fait même indirectement, celui des élus dont le choix s'est désormais effectué d'une manière moins judicieuse.

En même temps que par l'extension du droit de suffrage le pouvoir a passé peu à peu à des couches

(1) V. Joseph Barthélemy, *La crise de la démocratie représentative*, *Revue du droit public*, 1928, p. 583 ; — *Idem*, rapport à la session de 1929 de l'Institut international de droit public.

(2) Joseph Barthélemy, *Annuaire de l'Institut international de droit public*, 1930, p. 45.

sociales moins compétentes, les problèmes que l'Etat avait à résoudre devenaient de plus en plus complexes.

L'évolution industrielle et commerciale du siècle dernier a fait naître une foule de questions d'ordre économique (tarifs douaniers, contrôle de l'industrie par l'Etat, problèmes monétaires, etc...) dont l'étude réclame des connaissances techniques très approfondies et dont la discussion dépasse la capacité des électeurs même moyens et souvent aussi de l'élu.

Le personnel politique ne rencontre plus dans l'opinion populaire le même contrôle vigilant et attentif. En même temps, il devient l'objet d'une pression toujours plus forte, de la part d'une oligarchie économique formée par les grands intérêts économiques et par la féodalité industrielle et financière qui se développe avec l'essor commercial contemporain.

Cet état de choses donne à l'institution de l'enquête parlementaire un intérêt encore plus grand qu'autrefois.

Notons que parmi les remèdes proposés en vue de relever le niveau intellectuel du corps électoral, certains proposent précisément l'adoption d'un système que l'on appelle dans le Massachusetts « le public hearing » (déposition du public) (1).

Lorsqu'un projet de loi est présenté, une commission de l'assemblée législative recueille, sur les détails de la mesure, les témoignages du public, fournis, soit à titre d'individus, soit à titre d'association orga-

(1) Laski, *Enquête de l'Union interparlementaire sur l'évolution du régime représentatif*, Genève, 1928, p. 17.

nisée. Cette commission prendra par exemple l'avis des propriétaires et des fermiers sur les résultats de la réglementation des loyers par la loi ; celui des employeurs et des ouvriers sur le fonctionnement des lois relatives au travail, celui des dentistes sur un projet de loi tendant à empêcher les personnes non qualifiées de pratiquer l'art dentaire. Par ce moyen le peuple serait amené à s'intéresser à la gestion des intérêts collectifs et à s'initier à l'étude des questions que cette gestion soulève.

Cette innovation mérite, certes, de retenir l'attention. Quant à l'enquête parlementaire proprement dite, celle que nous connaissons déjà, elle semble être elle-même appelée à jouer un rôle dans le redressement de la démocratie représentative par le contact qu'elle établit entre le personnel politique et l'opinion publique. Malheureusement, les Chambres représentatives qui exercent le droit d'enquête et les commissions d'enquête qu'elles forment souffrent, les unes et les autres, du fait qu'elles sont « représentatives » (1).

Le corps électoral étant trop étendu pour qu'il s'y forme une majorité cohérente et consciente de ses opinions, les candidats aux élections doivent éviter de formuler un programme trop précis, et ils ne représentent plus au Parlement le plus souvent que des intérêts économiques.

L'absence de partis ayant dans le pays une base

(1) V. A. Lawrence Lowell, *La crise de gouvernement représentative et parlementaire dans les démocraties modernes*, in *Annuaire de l'Institut international de droit public*, 1930, p. 169.

psychologique et sociale profonde a pour conséquence que la lutte des groupements politiques dans les Assemblées n'est plus une lutte de principe, mais une lutte de personnes. Le gouvernement représentatif devient alors l'instrument aveugle des combinaisons de couloir et de groupes (1). C'est pourquoi, alors qu'en Angleterre l'enquête parlementaire a acquis de bonne heure et conserve encore des caractères de sérénité et d'objectivité qui lui donnent une réelle efficacité, en ce qui concerne en particulier le contrôle financier et la préparation des réformes importantes, cette institution a eu au contraire sur tout le continent le sort qu'elle a eu en France. Avec les excès de la démocratie, elle n'est plus dans la sphère sereine où les partis ne luttent plus, elle n'a pas la valeur d'une institution impartiale qui est sa propre fin, mais elle devient une censure, un acte d'inquisition dirigé un peu contre n'importe qui, au hasard parfois de certaines inimitiés personnelles.

Dans ce domaine une tâche importante incombe au juriste : de celui-ci seul en principe on peut attendre une appréciation objective et impartiale des faits.

Il lui incombe de tracer le cadre exact de l'institution et d'en dénoncer les abus.

L'enquête parlementaire fonctionne au sein des gouvernements démocratiques dans des conditions quelque peu différentes, suivant que ces gouvernements ont adopté ou non le régime parlementaire.

Le régime parlementaire est une forme de gouver-

(1) V. Hauriou, *Précis de droit constitutionnel*, Paris, Sirey, 1923, p. 338.

nement dont le type, les caractéristiques principales se sont formés historiquement en Angleterre, et c'est précisément dans ce pays, et à l'époque où le gouvernement parlementaire commençait à s'y constituer, qu'apparaissent les premières enquêtes parlementaires.

L'usage des enquêtes parlementaires a pris un grand développement en Grande-Bretagne au dix-septième et au dix-huitième siècle et a conservé au moins la même importance à l'époque contemporaine.

Le régime parlementaire anglais est essentiellement un système d'équilibre entre les pouvoirs exécutif et législatif.

Au cours du temps, le pouvoir royal a vu ses prérogatives se diviser en deux branches : le Parlement, cantonné dans l'exercice du pouvoir législatif, et le Cabinet, exerçant le pouvoir exécutif.

La liaison est établie entre ces deux organes du gouvernement par cette règle que le ministère est responsable devant les Assemblées et ne doit pas se mettre en contradiction avec la majorité parlementaire. Toutefois, les Assemblées ne peuvent pas dicter leur volonté au gouvernement, elles n'ont qu'un droit de critique, et elles sont maintenues dans ce rôle par la faculté que possède le chef de l'Etat de dissoudre le Parlement ; c'est en définitive le peuple qui, à l'occasion de nouvelles élections, tranche les conflits entre le Parlement et le ministère. Chacun des deux pouvoirs ne peut donc empiéter sur l'autre. Le Parlement, en refusant de voter les projets du gouvernement, peut amener le monarque à décréter de nouvelles élections. Ainsi en Angleterre, les pou-

voirs exécutif et législatif se tiennent tête. Aucun d'eux ne possède une autorité supérieure lui permettant de dominer l'autre. Dans une telle forme de gouvernement, le droit d'enquête est destiné à se trouver contenu dans des limites rationnelles.

En premier lieu, il ne peut donner aux Assemblées l'occasion d'empiéter sur les attributions de l'exécutif ou leur permettre de s'immiscer dans le fonctionnement des services judiciaires puisque le gouvernement, qui a contre le Parlement l'arme de la dissolution, est toujours capable de s'opposer à tout empiètement.

En second lieu, l'enquête ne peut être une arme contre le Cabinet, puisque le Parlement doit se prononcer franchement sur le point de savoir si le ministère a ou non sa confiance. Etant donné la force dont dispose l'exécutif, la Chambre n'a qu'un seul pouvoir, celui de renverser le ministère, elle n'est pas appelée à se prononcer sur des actes concrets du Cabinet, elle n'est pas libre d'approuver une partie seulement du programme ministériel, elle peut seulement l'adopter dans son ensemble, elle ne se décide pas pour des mesures mais pour des hommes, quitte à les suivre avec discipline tant qu'elle leur donne sa confiance et les reconnaît pour maîtres (1).

Individuellement les députés peuvent poser des questions au ministre, formuler des plaintes, proposer des mesures, mais les règles parlementaires interdisent

(1) Lowell, *Le gouvernement de l'Angleterre*, Paris, Giard, 1910, p. 350.

à la Chambre tout entière de se prononcer autrement que sur le point de savoir si elle a confiance ou non dans le gouvernement.

L'enquête, dans un tel régime, cesse par conséquent d'être un moyen politique aux mains des partis pour attaquer le ministère, c'est un procédé de contrôle, un moyen d'information qui se trouve placé dans une très large mesure en dehors des luttes de partis.

Le problème que soulève l'exercice du droit d'enquête et qui consiste essentiellement dans le point de savoir comment, en regard de la règle de la séparation des pouvoirs, ce droit doit être limité :

1^o quant au domaine dans lequel il peut trouver à s'exercer,

2^o quant aux moyens d'investigation dont il peut disposer, — ce problème trouve dans le régime parlementaire tel qu'il est pratiqué en Angleterre une solution satisfaisante du fait qu'il existe un équilibre véritable et permanent entre les pouvoirs législatif et exécutif.

Dans ce régime, il y a une démarcation entre ce qui appartient aux deux pouvoirs distincts. L'enquête parlementaire a donc des limites que l'on peut tracer nettement, quant aux matières sur lesquelles elle peut s'exercer, et quant aux instruments d'information qu'elle peut posséder. Mais étant donné les liaisons que la coutume a ménagées entre les pouvoirs, ceux-ci, qui par les limites qui les séparent et par la faculté de s'empêcher mutuellement, devraient, comme dit Montesquieu, former un repos ou une inaction, sont au contraire, par le mouvement nécessaire des

choses, contraints d'*aller*, et ils sont forcés d'*aller de concert* (1).

Dans son fonctionnement, le droit d'enquête, sous un tel régime, comporte lui aussi une collaboration entre les pouvoirs, collaboration au cours de laquelle les Assemblées sont tenues d'observer, dans l'exercice de leur droit d'enquête, les règles du régime parlementaire et de s'assujettir dans la mesure nécessaire à des procédures inspirées du droit privé et destinées à éviter tout conflit possible avec le pouvoir exécutif et les services judiciaires.

Le régime parlementaire anglais se trouve imité à peu près parfaitement dans certains pays, par exemple en Belgique. Dans d'autres pays, comme en France, il présente un aspect nettement différent, du fait d'abord que le gouvernement, au lieu d'être monarchique, est républicain. L'équilibre entre les pouvoirs n'est pas assuré d'une manière aussi ferme par la constitution elle-même. En France, il est compromis au profit du législatif. En Allemagne, par suite des institutions plébiscitaires introduites dans son fonctionnement, il est orienté dans un sens plutôt favorable à l'exécutif.

En France, on ne peut nier que le régime parlementaire s'est déformé aussi par suite des causes qui sont à la base de ce que l'on appelle : la crise de la démocratie représentative.

Pour les raisons que nous avons indiquées, le régime démocratique tend à se transformer en un gouvernement oligarchique d'où les véritables compé-

(1) *Esprit des lois*, livre XI, chap. VI.

tences sont écartées le plus souvent par suite des choix insuffisamment éclairés du suffrage universel (1).

La pratique du droit d'enquête remonte en France à la Restauration. Il a trouvé sa première application à l'occasion d'une prérogative spéciale à la Chambre des députés, le droit de mise en accusation des membres du Cabinet.

C'est, en effet, pour faire application du droit que la charte de 1814 conférait à la Chambre de décréter les ministres d'accusation devant la Chambre des Pairs, que la première enquête politique a été ordonnée en 1828 sur les actes du ministère de Villèle.

On constate que les Chambres ont fait d'abord du droit d'enquête un usage très légitime. Elles ont employé ce droit, soit en vue d'une mise en accusation, soit pour la législation, soit pour la vérification des pouvoirs de leurs membres. Mais à partir de 1880, la tendance du pouvoir législatif et de la Chambre des députés en particulier à exagérer son rôle constitutionnel a amené le Parlement à élargir le champ d'application du droit d'enquête et à s'attribuer des pouvoirs de plus en plus étendus en cette matière.

Pour déterminer quelles doivent être en France, par exemple, les limites dans lesquelles devrait être contenu le droit d'enquête, on pourrait songer à s'inspirer des règles qui sont suivies dans le régime parlementaire anglais.

Mais les solutions anglaises ne réalisent pas forcément ce que l'on peut se représenter de plus ra-

(1) J. Barthélemy, *Le problème de la compétence de la démocratie*, Paris, 1918.

tionnel. Il existe, en effet, des règles tout aussi défendables, bien que très différentes, dans les pays qui ne pratiquent pas le régime parlementaire, et qui, comme les Etats-Unis, s'en tiennent à une interprétation étroite de la règle de la séparation des pouvoirs, ou au contraire, comme la Suisse, placent l'exécutif dans la dépendance du législatif.

Pour déterminer juridiquement les limites du droit d'enquête sous tous ses aspects, il importe donc de tenir compte du régime constitutionnel dans lequel ce droit fonctionne, régime que les textes constitutionnels et la coutume dessinent d'une manière parfois assez différente, même en ce qui concerne les principes fondamentaux, dans chaque pays.

Ce n'est pas à dire que les comparaisons en ce domaine soient inutiles et inefficaces ; c'est souvent du contraste que jaillit la lumière. Au surplus, il y a dans toutes les nations démocratiques des idées essentielles auxquelles il est nécessaire de remonter en dernière analyse pour justifier les solutions concrètes.

Par conséquent, la méthode que nous nous proposons d'adopter dans le présent travail consistera à interpréter les textes et la coutume en vigueur en France à la lumière du principe de la séparation du pouvoir et des règles du régime parlementaire, telles qu'elles sont comprises en France, en vue de déterminer les limites du droit d'enquête dans notre pays, la comparaison avec les Etats étrangers ne devant servir qu'à faire ressortir les solutions proprement françaises tout en permettant d'en comprendre le sens profond qui a toujours un certain caractère d'universalité.

C'est le principe de la séparation des pouvoirs qui domine toute la question des enquêtes parlementaires. En cette occurrence, ce principe fournit d'abord une catégorie de règles plutôt négatives, tendant à tracer les frontières du droit d'enquête.

En second lieu, ce principe régit le fonctionnement du droit d'enquête en l'assujettissant à l'observation des règles du régime parlementaire, lorsque, comme en France, les rapports entre les pouvoirs sont réglés par l'idée de collaboration.

En troisième lieu, il y a encore des règles qui découlent du principe de la séparation des pouvoirs pour dicter au droit d'enquête des procédures propres à sauvegarder les droits des particuliers.

Telles sont les trois catégories de questions sur lesquelles porteront les différentes divisions du présent travail.

PREMIÈRE PARTIE

**LES LIMITES QUE LE PRINCIPE DE LA SÉPARATION
DES POUVOIRS
APPORTE A L'ENQUÊTE PARLEMENTAIRE**

CHAPITRE PREMIER

LE DOMAINE DE L'ENQUÊTE

§ 1. — *Les attributions du Parlement.*

« Le droit de s'enquérir, dit Hello (1), est inhérent à tout pouvoir qui délibère, qui décide et qui, dans ce but même, a besoin de connaître la vérité. »

Le droit de procéder à des enquêtes apparaît lié au fait d'être investi de la fonction de légiférer.

Le domaine dans lequel aura à s'exercer l'enquête coïncidera donc avec le domaine dans lequel l'Assemblée a le pouvoir législatif.

Pour préciser cette assertion, il faut faire la distinction entre la séparation des pouvoirs et la séparation des fonctions.

Depuis les savantes études du doyen Duguit, on définit les fonctions de l'Etat en considérant la nature de l'acte juridique qui est accompli.

Ainsi la fonction législative consiste à formuler des règles générales et abstraites.

Lorsque l'on parle de pouvoir, au contraire, on se place au point de vue de l'indépendance dont jouit un organe de l'Etat dans l'exercice de la ou des fonctions qui lui sont confiées. Enfin, pour concevoir la

(1) *Du régime constitutionnel*, 3^e édit., p. 118-119.

séparation des pouvoirs, il faut envisager, en outre, le domaine dans lequel s'exerce l'activité des organes envisagés.

Ces trois notions sont indispensables pour résoudre le problème de la distinction entre la séparation des pouvoirs et la séparation des fonctions, et pour comprendre le sens et la portée de la règle de la séparation des pouvoirs.

Si l'on s'en tient à l'aspect extérieur en quelque sorte, que cette règle présente dans les Etats modernes, on constate avec Duguit qu'elle consiste dans une pluralité d'organes de la représentation nationale, une collaboration entre ces organes, une action réciproque des uns sur les autres, la séparation du personnel administratif et judiciaire, et l'indépendance du personnel judiciaire.

Nous ne pouvons prétendre analyser ici les travaux de MM. Carré de Malberg et Hauriou (1). Nous croyons que pour bien comprendre le principe de la séparation des pouvoirs, c'est encore à Montesquieu qu'il faut remonter. Ce dernier, qui avait dégagé ce principe d'une longue et profonde étude de la constitution anglaise, en a parfaitement montré le véritable fondement, lequel, dans les démocraties modernes, est resté identiquement le même.

C'est un axiome incontesté, dans tout régime démocratique, que l'Etat ne se justifie pas en lui-même, et qu'il n'a pas d'autre fin que d'assurer le bonheur de l'individu.

(1) Carré de Malberg, *Contribution à la théorie générale de l'Etat*, Paris, Sirey, 1920 ; Hauriou, *Précis de droit constitutionnel*, Paris, Sirey, 1923.

Toute constitution a donc avant tout pour but de protéger contre les pouvoirs étatiques les droits essentiels de chaque homme.

Montesquieu rattache ainsi au besoin de sécurité, qui est le premier des besoins de l'individu, la nécessité de l'existence dans l'Etat de règles générales, édictées à l'avance par un organe indépendant, et distinct de celui qui aura la mission d'appliquer ces règles et d'exécuter la loi. C'est là l'expression de l'idée, que l'on a appelée depuis l'« Etat de droit », qui se ramène à la nécessité de satisfaire au besoin de sécurité et d'assurer l'égalité.

Pour arriver à ce but, il faut combiner le domaine d'activité des organes avec la fonction dont on les charge, et le pouvoir dont ils sont investis.

Ainsi il y aura un organe, le Parlement, qui aura un domaine d'activité très vaste, à peu près universel. Cet organe est, en revanche, limité à la fonction d'émettre des règles générales et impersonnelles. Il faut, en effet, que tout soit prévu à l'avance, qu'il n'y ait pas de lacune dans la législation pour assurer l'égalité des citoyens. Il est essentiel que cet organe, qui, dans son domaine d'activité, est indépendant et souverain (c'est en ceci que consiste la supériorité de la loi), ne puisse pas se prononcer par voie de décision individuelle.

Le gouvernement, c'est-à-dire l'organe chargé d'appliquer les lois par voie de décision individuelle, fonction dite administrative, aura, au contraire, un domaine d'activité limitée. Dans ce domaine, il n'exercera pas seulement la fonction qui consiste à faire des actes juridiques individuels, il pourra aussi

émettre des règles générales et abstraites par voie de règlement, mais dans l'un ou l'autre cas, il n'exercera qu'un pouvoir subordonné à la loi, son indépendance, sa souveraineté consistera dans le choix du moment opportun pour agir, pour prendre l'initiative de passer à l'exécution, dans le choix du moyen d'exécution parmi ceux que la loi permet. Il aura donc une indépendance dans l'exercice que l'on appelle la fonction gouvernementale, qui consiste à solutionner, au cours des événements, les affaires exceptionnelles qui intéressent l'unité politique de l'Etat et les grands intérêts nationaux, et dans l'accomplissement de la fonction administrative proprement dite qui consiste à gérer les affaires courantes du public (1).

Enfin, pour satisfaire au besoin de sécurité et assurer l'égalité entre les particuliers, il est nécessaire que l'organe qui agit sur le statut des particuliers par voie de décision individuelle, organe distinct forcément du législatif, soit d'autre part, aussi, distinct de l'exécutif.

Ce dernier, le gouvernement proprement dit, aura donc un domaine d'action limité du côté d'un troisième organe, investi du pouvoir judiciaire.

Entre le législatif et le judiciaire, il y a confusion dans le domaine d'activité, mais différenciation dans la fonction exercée.

Entre l'exécutif et le législatif, il y a des matières qui sont communes, et la fonction d'émettre des règles générales est dans une certaine mesure exer-

(1) Hauriou, *op. cit.*, p. 397.

cée en commun. Mais l'exécutif, comme le judiciaire, n'a qu'un pouvoir limité par le pouvoir de l'organe législatif qui leur est supérieur en vertu du principe de la subordination à la loi.

Entre le judiciaire et l'exécutif, il y a les différenciations très nettes entre les matières sur lesquelles le pouvoir s'applique, démarcation précise entre deux domaines différents d'activité, le pouvoir judiciaire étant cantonné dans l'action sur la vie et la liberté des citoyens par voie de décision juridictionnelle ; encore ce pouvoir n'exerce-t-il qu'une fonction qui est distincte de la fonction législative et la fonction administrative, c'est ce qu'on appelle la fonction juridictionnelle, dans laquelle celui qui l'exerce ne joue que le rôle d'arbitre et n'a pas d'initiative propre.

« Rien n'est plus opposé d'essence, dit Jules Simon (1), que le pouvoir exécutif auquel est remis le gouvernement de toutes les forces sociales, et le pouvoir judiciaire qui n'agit jamais et ne fait que qualifier. »

Il résulte d'ailleurs de cette dernière observation que les deux premiers pouvoirs seulement ont le caractère de pouvoir politique. C'est pourquoi, au point de vue politique, on ne distingue souvent que deux pouvoirs, l'exécutif et le législatif, mais de ce que les deux premiers pouvoirs ont un caractère politique et que le troisième n'a pas ce caractère, il n'en résulte pas que ce dernier soit inférieur aux deux autres.

(1) *De la Liberté*, t. II, p. 249, Hachette, 1859.

Le principe de la séparation des pouvoirs étant ainsi sommairement défini, on possède un critère pour déterminer s'il y a violation de ce principe ; d'ailleurs, en remontant à la base profonde de la règle, on peut dire que celle-ci sera toujours méconnue du moment qu'il y aura atteinte au besoin de sécurité de l'individu et méconnaissance de l'idée d'égalité.

Il est incontestable que, en ce qui concerne le domaine dans lequel peut s'exercer l'enquête parlementaire, il n'y a à cet égard aucun risque à l'étendre à toutes les matières sur lesquelles le Parlement peut émettre des règles générales et impersonnelles ; l'enquête ayant dans ce cas pour but de renseigner l'Assemblée sur l'opportunité de telle réforme apportée à la législation et la manière dont cette réforme doit être conçue.

Les enquêtes dites d'ordre économique n'ont jamais soulevé d'objection au point de vue du principe de la séparation des pouvoirs.

Cependant, il est arrivé que des discussions se sont élevées sur le point de savoir si le Parlement avait le droit de faire une enquête au sujet d'une mesure législative dont le gouvernement aurait pris l'initiative en déposant un projet de loi.

En mars 1905, le gouvernement belge proposait un grand plan maritime et militaire du développement du port et des fortifications d'Anvers. Le Cabinet demandait 200 millions. Sa majorité, qu'effrayait ce chiffre, ne voulait cependant pas l'abandonner. Par manière d'expédient, le rapporteur du projet conclut à l'ouverture d'une enquête parle-

mentaire pour obtenir « des témoignages raisonnés, personnels et émanés d'hommes d'une compétence indiscutable ».

Le gouvernement s'y opposait énergiquement. La majorité, disait-il, peut accepter ou rejeter le projet de loi, elle ne peut compléter le travail du gouvernement sans l'accuser de l'avoir mal fait ; la Chambre doit supposer que le gouvernement a consulté toutes les compétences, sinon il n'est pas digne de sa confiance. Rien de plus juste ; si l'exécutif a enquêté, et la Chambre ne peut supposer qu'il ait omis de le faire, elle ne peut enquêter à son tour sur le même point sans marquer sa défiance au ministère et par suite le forcer à se retirer.

En admettant que l'institution d'une commission d'enquête dans ces conditions doive être interprétée comme un vote de défiance, ceci n'implique pas que la Chambre empiète sur les attributions du pouvoir exécutif en recourant à l'enquête.

La question qui nous intéresse est celle de savoir si le pouvoir d'enquête, qui s'étend en principe à tout le domaine dans lequel le Parlement peut légiférer, c'est-à-dire un domaine pour ainsi dire indéfini, ne se trouve pas restreint lorsque le gouvernement a exercé son droit d'initiative et a procédé déjà lui-même à l'enquête nécessaire.

En principe, il ne semble pas que l'on puisse voir la moindre objection, au point de vue du principe de la séparation des pouvoirs, à ce que le Parlement recommence pour son compte l'enquête à laquelle le ministère a fait procéder par l'administration.

Les Assemblées qui ont l'intégralité du pouvoir législatif, qui ne sont pas limitées au droit d'accepter ou de rejeter en bloc sans discussion les projets du gouvernement, ont nécessairement le pouvoir d'enquête et doivent pouvoir prétendre l'exercer elles-mêmes en refusant de s'en remettre purement et simplement à l'enquête gouvernementale.

Dans l'exemple que fournit l'incident survenu en Belgique en 1905, on s'est heurté en réalité à une difficulté qui est de nature à se présenter fréquemment à propos de l'étude des projets de loi déposés par le gouvernement.

Ces projets, seuls les fonctionnaires des différentes administrations publiques sont en mesure d'en apprécier le mérite et d'en rassembler les données.

Si le Parlement veut procéder à son tour à une enquête, de deux choses l'une, ou bien il fera appel à des experts privés, s'il en trouve, et il risquera de faire déconsidérer l'administration si les experts en question ne partagent pas l'avis des fonctionnaires ; ou bien il interrogera ces derniers individuellement, et ceux-ci se trouveront dans une situation délicate s'ils ont une opinion personnelle opposée à celle du corps auquel ils appartiennent.

Cette difficulté n'est pas de nature à se produire dans tous les domaines, mais, là où elle existe, il est incontestable que le pouvoir d'enquête se trouve limité, étant donné les inconvénients qui résulteraient de son exercice pour l'autorité et la discipline de l'administration.

Dans aucun pays, le Parlement n'est strictement limité à l'accomplissement de la fonction législative.

Partout, il a d'autres attributions pour lesquelles il exerce dans une mesure plus ou moins étendue les autres fonctions de l'Etat.

Il y a trois sortes d'exceptions qui sont ainsi apportées au principe de la séparation des pouvoirs :

1^o Les Chambres ont très généralement la mission de vérifier elles-mêmes les pouvoirs de leurs membres.

Par exemple, en France, les Chambres, aux termes de l'article 10 de la loi constitutionnelle du 16 juillet 1875, sont juges de l'éligibilité de leurs membres et de la régularité des élections.

Elles ont un pouvoir absolu et sans appel sur l'invalidation ; comme elles sont chargées de juger, le droit d'enquête leur appartient donc *ipso facto*.

Dans les pays où les Assemblées n'ont pas le pouvoir de vérification électorale, le pouvoir d'enquête de l'Assemblée ne pourra être étendu à ce domaine.

Ainsi en Allemagne, il existe auprès du Reichstag un tribunal électoral distinct de l'Assemblée, l'instruction devant ce tribunal est conduite par un commissaire du Reich nommé par le président du Reich. De même, en Autriche (article 141 de la Constitution), c'est la Haute Cour constitutionnelle qui statue sur les contestations d'élection aux Assemblée législatives.

En Bavière (§ 33), la Diète a délégué la mission de vérifier le pouvoir de ses membres à une Cour judiciaire.

En Grèce (Constitution de 1927, art. 43), il y a un tribunal spécial pour la vérification des élections.

En Pologne (art. 19), la validité des élections est

vérifiée par la Diète, mais c'est la Cour suprême qui statue sur les élections contestées.

En Prusse, il y a également un tribunal spécial de vérification des pouvoirs ; l'instruction est conduite par un membre du tribunal administratif suprême.

En Tchécoslovaquie, il y a également un tribunal électoral spécial.

Dans tous ces pays, sauf en Bavière, lorsque la Diète n'a pas délégué sa mission à une Cour judiciaire, l'Assemblée n'a pas le pouvoir d'enquête en matière électorale.

2° Il arrive très souvent que les Constitutions reconnaissent à une Assemblée le droit de mettre en accusation les membres du gouvernement.

Ainsi en France, l'article 12 de la loi constitutionnelle du 16 juillet 1875 stipule tout d'abord que le Président de la République ne peut être mis en accusation que par la Chambre des députés et ne peut être jugé que par le Sénat ; ensuite, que les ministres peuvent être mis en accusation par la Chambre des députés pour crime commis dans l'exercice de leurs fonctions et que, dans ce cas, ils sont jugés par le Sénat.

Il y a bien peu de pays qui ne reconnaissent pas, à une au moins des Assemblées formant le Parlement, le droit de mise en accusation dont il s'agit, il semble qu'il n'y ait qu'en Finlande que le Parlement n'ait pas le droit de mettre les membres du gouvernement en accusation (1).

(1) Constitution du 17 juillet 1919, art. 47.

Pour exercer le droit de mise en accusation que la Constitution lui confie, l'Assemblée qui en est investie doit pouvoir recourir à l'enquête parlementaire.

3^o Dans tous les pays qui pratiquent le régime parlementaire, l'organe législatif s'immisce dans l'exercice de la fonction exécutive indirectement par le pouvoir de contrôle qu'il possède sur l'action du ministère, pouvoir de contrôle qui n'est que le corollaire du principe que le Cabinet est responsable devant les Chambres.

Il semble, à première vue, que la vraie matière, le domaine normal des enquêtes parlementaires, c'est le contrôle que les Assemblées ont le devoir d'exercer sur la manière dont le Pouvoir exécutif remplit sa tâche, dirige les affaires d'ordre gouvernemental et assure la gestion des services publics.

Dans un régime démocratique, les élus du suffrage universel qui forment le Parlement ont la confiance des citoyens. Il est naturel qu'ils surveillent les agents du Pouvoir exécutif.

La « vraie matière des enquêtes parlementaires », c'est « cette série complexe de faits, dans tous les départements ministériels, sur lesquels peut s'exercer le contrôle parlementaire » (1).

On doit toutefois se demander, au préalable, si ce pouvoir de contrôle, qui paraît bien inhérent à tout régime démocratique, est de nature à comporter

(1) Combes de Lestrade, *Les enquêtes sous le régime parlementaire*, in *Revue politique et parlementaire*, 1898, t. XV, p. 616.

le droit d'enquête dans toutes les formes de gouvernement démocratique et s'il n'y a pas lieu de distinguer suivant que la Constitution a établi une rigoureuse séparation entre les pouvoirs, ou consacré le gouvernement de Cabinet qui comporte une collaboration entre eux, ou encore doué les Assemblées d'une prépondérance marquée en réalisant à leur profit une certaine confusion des fonctions et des pouvoirs.

§ 2. — *L'enquête et le pouvoir de contrôle dans les régimes de séparation des pouvoirs.*

Le type du régime de séparation des pouvoirs se trouve réalisé dans la Constitution française de 1791, et actuellement il fonctionne encore aux Etats-Unis sous l'empire de la Constitution fédérale de 1787.

Dans la Constitution française de 1791, le principe de la séparation des pouvoirs avait été mis à la base du régime politique, mais, contrairement aux enseignements de Montesquieu, les hommes de la Révolution avaient écarté toute idée de collaboration entre le législatif et l'exécutif, ils n'avaient pas voulu établir un contrôle légal direct de l'Assemblée sur les ministres. Il faut rechercher les motifs de cette singulière attitude dans des données qui sont propres à l'histoire politique de la Révolution française, savoir, dans la méfiance générale qui entoure le pouvoir exécutif, c'est-à-dire le Roi, et dans une animosité toute particulière à l'égard de ses collaborateurs, les ministres.

Cependant l'exécutif, c'est-à-dire le Roi, qui est

au même titre que l'Assemblée le représentant de la nation, est indépendant.

C'est pourquoi les Assemblées recourent, à cette époque, à des moyens détournés pour exercer sur les ministres le contrôle que la légalité refusait au Corps délibérant, parce qu'on n'avait pas voulu que les ministres fussent pris dans les rangs du Parlement et fussent responsables devant lui (1) ! Au nombre de ces moyens détournés, on peut citer les comités formés dans le sein de l'Assemblée, les commissaires envoyés par elle dès avant le 10 août 1792 pour enquêter sur les troubles (15 janvier 1792, troubles de Noyon), sur l'organisation des armées en campagne (camp de Soissons, 31 juillet 1792, armées du Nord, du Centre et du Rhin, 9 août 1792) (2), etc...

Après le 10 août 1792, le Conseil exécutif provisoire qui succède au roi conserve, jusqu'à l'arrivée de la Convention (21 septembre), le caractère d'un pouvoir exécutif indépendant. Cependant, l'Assemblée législative multiplie les missions de contrôle et d'enquête de ses représentants.

Il y eut d'ailleurs quelques protestations contre de telles immixtions des Assemblées dans le fonctionnement de l'exécutif.

Au moment de la fuite à Varenne, la Constituante délègue, le 22 juin, des commissaires dans les départements frontières pour s'assurer du loyalisme de

(1) V. J. Barthélemy, *Le rôle du pouvoir exécutif dans les républiques modernes*, Paris, Giard et Brière, 1906.

(2) H. Libermann, *Les Commissaires de l'Assemblée et de la Convention*, Paris, Jouve, 1926.

l'armée. C'est seulement après le retour du roi, quand la question se pose de savoir si l'on ne va pas envoyer à nouveau d'autres commissaires pour surveiller la fidélité des troupes, que l'on constate quelque opposition. Certains membres font observer que les ministres n'ont pas toute l'autorité nécessaire et se trouvent désarmés vis-à-vis des corps administratifs (1).

Comme l'on propose cependant de choisir des commissaires dans le sein de l'assemblée, Lanjui-nais prend la parole en ces termes :

« On veut toujours vous ramener à un système de gouvernement par commissaires de l'Assemblée nationale : ce n'est pas des commissaires qu'il faut envoyer, et je rappellerai ce trait d'histoire bien connu que quand on envoya des commissaires tirés des Etats Généraux, les Etats Généraux furent dispersés et plusieurs pendus (*on rit*). Je dis que ce qui nous manque, c'est le décret qui applique le mode d'admission aux grades militaires et, en outre, le décret qui mettra dans la main du ministre toute l'autorité qui lui est nécessaire sur les gardes nationales dont vous avez ordonné la levée. Je demande que le comité militaire soit chargé de vous les présenter demain ; et s'il ne croit pas pouvoir remplir toutes ces fonctions, qu'on se hâte dès demain de lui donner une adjonction (2). »

Chassey rend compte ensuite de la mission qu'il

(1) Martineau, *Journal logographique*, 1791, t. XXXI, séance du 30 juillet, p. 15.

(2) *Journal logographique*, loc. cit., p. 16.

a remplie avec quelques autres collègues, en vertu du décret du 22 juin 1791.

« Ici, Messieurs, nous nous permettons quelques réflexions sur les commissions : l'expérience nous apprend qu'il faut user de ce remède avec précaution. Nous n'avons qu'à nous louer, il est vrai, des égards qu'on nous témoignait partout ; on bénissait nos pas, de toutes parts on offrait en nos personnes des actions de grâce à l'Assemblée nationale, à raison de sa conduite admirable sur l'événement du 21 juin ; mais nous avons été envoyés au moment de cet événement ; mais notre mission était bornée à un acte d'un instant, dont le succès ne pouvait être tenté que par des hommes éminemment investis de l'opinion publique ; mais si on nous eût chargés de quelques détails d'administration, on peut douter qu'il en eût été de même. La confiance publique est facile à détourner ; les administrations doivent l'avoir tout entière pour exécuter leurs fonctions avec succès. Si une main étrangère dirige leurs travaux les plus importants, si cette main est visible à tous les yeux, la considération se perd et la confiance s'éloigne. »

« C'est peut-être pour ne rien perdre de l'une et de l'autre que les administrateurs du Haut-Rhin n'ont agi qu'en notre absence. Quel qu'ait été leur motif, nous avons usé de la plus grande réserve dans l'application des mesures prises pour le Haut-Rhin (1). »

Enfin, on lit dans le procès-verbal de la même séance : « Un membre a pris la parole pour observer

(1) *Journal logographique*, loc. cit., p. 18-19.

à l'Assemblée que l'envoi des commissaires dans les départements, avec l'instruction qui a été adoptée depuis peu, présentait les plus grands inconvénients ; que rien n'était plus dangereux que d'écarter, au moment de la revision des articles constitutionnels, les membres qui ont montré le plus de zèle à en maintenir et à en perfectionner les principes ; il a demandé l'ajournement de l'instruction et de l'envoi des commissaires jusqu'après la constitution et la revision consommées (1). »

On ne voit pas apparaître d'objections formelles, énoncées au nom du principe de la séparation des pouvoirs, dans ces protestations de quelques députés, et si la Constituante ne recourt plus, après le 30 juillet 1791, à l'emploi de commissaires pris dans son sein, c'est surtout, semble-t-il, parce que les circonstances ultérieures n'ont plus justifié semblable mesure.

Avec la Législative, nous trouvons au contraire l'expression nette d'une condamnation du procédé au nom du principe ci-dessus.

Le 15 février 1792, pour apaiser les troubles de Noyon, l'Assemblée décide d'envoyer dans le département de l'Oise des commissaires pris dans ses rangs.

Aussitôt, Ramond proteste en ces termes contre cette mesure :

« J'observerai à l'Assemblée qu'en matière de pouvoir tout est moins strict et de rigide exécution ; que l'on ne peut pas, en matière de pouvoir, alléguer

(1) Aulard, *Recueil des actes du Comité de Salut public*, t. I, Introduction, p. LVII.

que tel pouvoir a le droit de faire telle chose, parce que la Constitution ne le lui défend pas, que tout étant de la plus rigide application un pouvoir n'a pas le droit de faire une chose, par la raison que la Constitution ne dit pas qu'il en a le pouvoir. Daignez, Messieurs, faire une grande attention à cette question, car dans un très bref délai différentes circonstances, des insurrections peut-être multipliées, peuvent vous engager dans une mesure trop souvent répétée, si une fois vous en aviez donné légèrement l'exemple ; et lorsqu'il est plus que jamais nécessaire que le Corps législatif prenne dans l'empire sa place véritable, ou il courra du risque à en prendre une autre, ou il pourrait perdre quelque chose de sa considération par les défauts de conduite, ou les accidents arrivés à quelques-uns de ses commissaires... » (1).

Guadet répond qu'il ne s'agit pas d'empiéter sur les attributions du pouvoir exécutif.

« Le pouvoir exécutif fait ce qu'il a dû faire. Chargé de diriger la force publique, il l'a déployée pour arrêter une insurrection. Quant à nous, à qui la Constitution donne un autre lot, celui de la persuasion et de la douceur, sous cette mesure, envoyons des hommes de paix près d'un peuple que l'on égare... On nous répond : Mais la Constitution se trouve violée ; la Constitution se trouverait violée, j'en conviens, si vous chargez les commissaires que vous choisirez dans votre sein d'examiner ou d'arrêter, en aucune manière, les ordres qui pourraient avoir

(1) *Journal logographique*, 1792, t. II, p. 43.

été donnés par le pouvoir exécutif. Mais si, comme je l'entends, et comme tous les membres de cette Assemblée doivent l'entendre, la mission de vos commissaires se borne à porter au peuple des paroles de paix, alors certes je ne vois pas comment il serait possible que l'on pût prétendre que la Constitution a été par là violée (1). »

Ainsi, la Législative montre plus de circonspection en cette matière que la Constituante. Celle-ci, en effet, corps constituant, avait pour excuse dans l'emploi des commissaires l'absence d'autorités constituées. La Législative, au contraire, est tenue de respecter les institutions établies par la Constitution de 1791 et la répartition des compétences que ce texte consacre.

Un peu plus tard, dans la même Assemblée, une proposition relative à l'envoi de commissaires aux armées est rejetée pour le motif précisément qu'il faut respecter la séparation des pouvoirs. Voici d'ailleurs les arguments invoqués contre cette mesure au cours de la séance du 18 juillet (2).

Morisson fait remarquer que l'envoi des commissaires « détruirait pour un instant la responsabilité des agents du pouvoir exécutif dans ce sens que, pendant que les commissaires exerceraient une surveillance immédiate, les agents du pouvoir exécutif seraient dispensés de leur surveillance journalière... »

« De deux choses l'une, dit Morisson, ou les lois qui ont consacré la surveillance du pouvoir exécutif

(1) *Journal logographique*, 1792, t. II, p. 44.

(2) *Journal logographique*, 1792, t. XXIV, p. 303.

sont suffisantes ou non ; si elles sont suffisantes, il est inutile que vous envoyiez des commissaires. Si elles ne le sont pas, Messieurs, hâtez-vous de les compléter, et vous aurez rempli vos devoirs... »

Crublier-Opterre aborde plus franchement la question au point de vue des grands principes :

« Deux questions se présentent : 1^o L'Assemblée peut-elle empiéter sur les fonctions du pouvoir exécutif, charger des commissaires tirés de son sein de visiter des frontières, de vérifier l'état de l'approvisionnement des places et des armées, de conférer avec les corps administratifs et les généraux sur l'état des choses et d'en référer ensuite au corps législatif ? Telle est la première question.

« 2^o Convient-il, en effet, de prendre cette mesure dans les circonstances critiques où nous nous trouvons, et quel est l'avantage que l'on doit s'en promettre ? Seconde question.

« Quant à la première, je crois qu'en suivant la marche indiquée par le rapporteur de la Commission, en restreignant simplement les fonctions de vos commissaires à prendre connaissance de l'état des lieux et des choses, à examiner l'état et l'approvisionnement des places, enfin, à réduire toutes leurs relations à de simples conférences avec les différents administrateurs civils et militaires, sans s'immiscer à leur donner aucun ordre ; je crois, dis-je, que par là l'Assemblée ne ferait qu'exercer le droit de surveillance qui lui est dévolu par la Constitution, sans cumuler deux pouvoirs et sans diminuer la responsabilité des agents du pouvoir exécutif (1)... »

(1) *Journal logographique, loc. cit.*, p. 303-304.

Ainsi, l'orateur prétend concilier l'envoi des commissaires avec la séparation des pouvoirs, à condition de restreindre l'objet de leur mission et l'étendue de leur mandat, suivant le précédent du 15 février 1792. Si les commissaires ont pour seule mission de rétablir la confiance où besoin est, et de renseigner le Corps législatif, l'Assemblée a droit d'user de ce procédé. D'ailleurs à cette occasion, aucun décret ne vient consacrer la proposition sus-énoncée.

Quelques jours plus tard, le 31 juillet 1792, l'Assemblée législative nomme trois commissaires pour aller organiser le camp de Soissons. Aucune protestation ne s'élève plus au nom des principes constitutionnels contre cette mesure, et à partir de cette date on entre d'ailleurs rapidement dans une période où l'Assemblée en viendra à confondre dans ses mains tous les pouvoirs.

Ce qu'il convient de retenir de la discussion ci-dessus relatée, c'est que dans un régime de séparation des pouvoirs, il peut, et il doit y avoir un contrôle exercé par le pouvoir délibérant, contrôle comportant le droit d'enquête.

Cette doctrine trouve une confirmation éclatante dans la pratique constitutionnelle des Etats-Unis, dont le régime fournit à l'heure actuelle un exemple vivant du gouvernement à séparation stricte des pouvoirs.

« La commune renommée est une base suffisante pour que la Chambre procède à une enquête et décide même une accusation », écrit Thomas Jefferson dans son *Manuel de pratique parlementaire à l'usage du Congrès des Etats-Unis*, empruntant d'ailleurs ce

précepte à une résolution de la Chambre des Communes anglaise (1).

Wodrow Wilson, dans son ouvrage intitulé *Congressional Government* (2), s'est efforcé de démontrer que la conception des Constituants américains, d'un pouvoir exécutif indépendant, avait disparu dans la pratique et avait fait place à un régime dans lequel les Chambres, exerçant par des comités une surveillance étroite sur le gouvernement et l'administration, se seraient assujetti l'exécutif en qualité de simple agent de leurs volontés.

Comme toutes les Assemblées nombreuses, les Chambres du Congrès des Etats-Unis ont recouru au système des comités. Bryce dit même qu'elles y ont recouru plus que partout ailleurs (3).

Il y a dans chaque Chambre plus de soixante-dix comités permanents de sept à dix-neuf membres entre lesquels sont réparties les différentes matières d'intérêt général. Il y a en outre des « select committees » nommés de temps en temps pour l'étude d'une matière déterminée. Comme il n'y a pas de Cabinet responsable dont les membres, ayant accès aux Chambres, y provoquent de longs débats sur tout point important, les affaires sont discutées dans les comités, lesquels ont la faculté de faire comparaître devant eux les agents de l'exécutif, les ministres, collaborateurs immédiats du Président. Il y a très peu de dis-

(1) Thomas Jefferson, traduction Delpech et Marcaggi. Paris, 1905, p. 48.

(2) Boston, 1885, éd. fr. Boucard et Jèze.

(3) *La République américaine*, éd. fr., t. I, p. 234, Paris, Giard, 1911.

cussion à l'Assemblée. Les lois sont élaborées au sein des comités, qui deviennent ainsi très puissants et qui tirent parti de cette situation pour pénétrer, grâce aux pouvoirs d'enquête dont ils disposent, dans les détails de l'administration qu'ils contrôlent et dans la marche de laquelle ils entendent faire prévaloir leur volonté.

Comme dit Bryce, le système des comités qui tend ainsi à remettre en fait une bonne part des destinées du pays à des groupements irresponsables, fonctionnant plus ou moins dans le secret, est néanmoins le meilleur qui puisse être utilisé aux Etats-Unis parce qu'il permet, seul, à l'Assemblée, de faire face à sa tâche législative et de « surveiller les départements d'Etat ». Cette surveillance elle-même, du moment qu'elle implique des enquêtes, « doit être faite dans le comité » (1).

On a reconnu cependant que la démonstration de W. Wilson, si elle était vraie pour certains moments de l'histoire politique américaine (2), ne doit pas être tenue pour vraie si on considère l'ensemble de la politique des Etats-Unis. Le Président a des pouvoirs trop importants, notamment le droit de veto, qu'il tire la force d'utiliser largement dans le fait qu'il est élu par le peuple, pour être en mesure de résister aux tentatives de despotisme des comités du Congrès.

De toutes façons, au point de vue qui nous intéresse ici, l'exemple américain vient à l'appui de cette asser-

(1) Bryce, *op. cit.*, p. 246.

(2) J. Barthélemy, *op. cit.*, p. 154.

tion que, dans un régime de séparation des pouvoirs, le contrôle de l'exécutif est une matière qui rentre normalement dans le pouvoir d'enquête des Assemblées.

§ 3. — *L'enquête et le pouvoir de contrôle dans le régime parlementaire.*

Dans le régime parlementaire on part de cette idée que les pouvoirs ne peuvent demeurer absolument indépendants, sans être condamnés à la lutte, c'est pourquoi on imagine d'établir entre eux des rapports, des actions et réactions réciproques. L'exécutif opère par des ministres qui ont entrée dans les Assemblées, qui en sont membres, qui sont choisis parmi la majorité du Parlement et qui ne peuvent se mettre en contradiction avec cette majorité. Ils détiennent l'autorité gouvernementale, l'Assemblée n'a qu'un droit de critique. Si elle prétend aller plus loin et dicter sa volonté, l'exécutif a l'arme de la dissolution et fait trancher le conflit par le peuple. Limité dans ses rapports politiques avec le cabinet, au droit de critiquer, le pouvoir délibérant doit pouvoir exercer ce droit, d'où il semble résulter que l'enquête parlementaire va jouer dans ce régime un rôle capital. Il n'en est pas tout à fait ainsi en réalité.

En Angleterre où l'on trouve le modèle du régime parlementaire, « on ne juge pas d'une bonne politique de confier à une commission parlementaire des pouvoirs lui permettant d'empiéter sur le domaine du pouvoir exécutif (1). On considère précisément

(1) Todd, *On Parliamentary Government*, I, p. 270. V. Henri

qu'il y aurait, dans le régime parlementaire, empiétement sur l'exécutif dans le fait de nommer une commission d'enquête « sur un point touchant à l'administration, à moins que le ministre compétent, après avoir été saisi de la question, n'ait pu parvenir à la solution désirable » (1).

En somme, dans le régime parlementaire, on pourrait peut-être considérer que l'enquête n'est pas un moyen de contrôle, puisque le contrôle s'exerce d'abord par la question posée au ministre, ou l'interpellation qui, l'une et l'autre, ont pour but de provoquer les explications du Cabinet ; questionné, interpellé, le ministre enquête lui-même, apporte à la tribune documents et toutes justifications, ou reconnaît les fautes commises et offre de les réparer. Dans le régime parlementaire, les rapports entre les pouvoirs sont basés non sur l'isolement, mais sur la conciliation, les négociations directes, les explications ouvertes.

Les ministres ayant entrée aux Chambres, c'est à eux qu'il appartient d'abord d'apporter à l'Assemblée toute la lumière désirable sur leur propre gestion. Enfin, le maintien d'un Cabinet au pouvoir reposant uniquement sur la confiance que les élus ont en lui, la décision prise par une Chambre d'enquêter sur ses agissements implique inévitablement un sentiment de défiance qui doit l'amener à donner immédiatement sa démission.

Fromageot, *Etude sur les pouvoirs des Commissions politiques d'enquête en Angleterre*.

(1) In *Bulletin de la Société de législation comparée*, février 1893, p. 178. Fromageot, *op. cit.*, p. 178.

« Dans le régime parlementaire, l'enquête politique ne se comprend guère à l'égard du Cabinet qui est au pouvoir. On ne peut y voir, en effet, une preuve de confiance de la part de la Chambre qui l'ordonne, et le ministre se retirera plutôt que de l'accepter, à moins de supposer le cas bien improbable où l'enquête demandée par l'opposition lui paraîtrait devoir tourner à son avantage et lui ramener la confiance vacillante de la majorité » (1).

D'ailleurs l'équilibre entre les deux pouvoirs, qui est de l'essence du régime parlementaire, ne peut être sauvegardé que s'il existe des règles qui empêchent le Parlement de se prononcer sur des actes concrets du ministère. Dans un régime où les rapports entre les deux branches de la puissance étatique sont aussi étroits, l'indépendance de l'organe exécutif serait gravement compromise si l'organe législatif pouvait suivre pas à pas les moindres détails de l'action gouvernementale et se prononcer au sujet de chaque mesure envisagée par le Cabinet.

Aussi en Angleterre, les députés peuvent individuellement formuler des plaintes, proposer des réformes, critiquer le gouvernement dans n'importe quel domaine. Mais la Chambre en corps n'a qu'un pouvoir, celui de renverser le ministère : « elle ne se décide pas pour des mesures, mais pour des hommes, quitte à les suivre avec discipline tant qu'elle leur donne sa confiance et les reconnaît pour maîtres » (2).

(1) René Degommier, *Les enquêtes parlementaires*, thèse Paris, 1899.

(2) Lowell, *The Government of England*, 1919, t. I, p. 350.

La question, qui n'est que l'acte individuel d'un député, n'est jamais suivie d'un débat ou d'une résolution et ne donne par conséquent jamais lieu à un jugement de la Chambre.

La voie la plus directe pour soumettre un acte du ministère au jugement de la Chambre est de lui demander explicitement le blâme de cet acte. Mais il y a des règles qui limitent les débats sur de telles motions (1).

En revanche, la motion qui demande à la Chambre un vote de défiance pur et simple, la motion qui vise à renverser le ministère est toujours libre. On voit donc que la procédure parlementaire anglaise vise à restreindre la critique d'actes isolés. Il en résulte que l'enquête parlementaire n'a pas, dans la pratique, le rôle que l'on serait porté à lui attribuer comme moyen de contrôle des actes du Cabinet au pouvoir.

Cependant il y a eu des exceptions à ce principe. En 1844, par exemple, une Commission était chargée de faire une enquête non pas seulement sur un point de législation (dans l'espèce, la législation relative au pouvoir de l'Administration d'ouvrir et décacheter la correspondance), mais même sur la façon dont cette législation était appliquée (2).

En Belgique, qui est une monarchie comme en Angleterre, il existe entre les pouvoirs législatif et exécutif un équilibre qui permet un fonctionnement

(1) V. R. Redslob, *Le régime parlementaire*, Paris, Giard, 1924, p. 41.

(2) Todd, *op. cit.*, I, p. 272.

du régime parlementaire dans des conditions analogues à celles qui existent en Grande-Bretagne.

La Constitution (art. 40) reconnaît expressément le droit d'enquête : « chaque Chambre a le droit d'enquête ». Il semble que ce droit soit exercé surtout comme une conséquence du droit d'initiative, en vue des réformes législatives à réaliser (1). On peut citer dans ce sens l'enquête scolaire provoquée par la résistance que rencontrait auprès des catholiques la loi sur l'instruction primaire, enquête à propos de laquelle a été votée la loi du 3 mai 1880 qui a réglementé le fonctionnement des Commissions d'enquête.

En Hollande, le droit d'enquête, reconnu par la loi du 5 août 1850, a toujours été considéré comme le complément naturel du droit d'interpellation (2). Il semble donc, dans ce pays, appelé à jouer un rôle capital dans le contrôle de l'exécutif par le législatif. Cependant, on en discute les limites.

Une école, dite l'école libérale, prétend que l'enquête n'a pas de bornes, vu que la loi fondamentale ne les énonce pas. Ce serait donc à la Chambre même qui décrète l'enquête qu'il appartiendrait de fixer souverainement sa compétence.

Une autre école, dite conservatrice, veut, au contraire, que l'enquête ne touche jamais à tout ce qui par la Constitution est réservé aux pouvoirs exécutif

(1) Léon Salefranque, *Notes sur les Commissions d'enquête parlementaire en Belgique*. *Bulletin de la Société de législation comparée*, 1893, p. 595.

(2) V. S. A. van Raalte, *Note sur les Commissions d'enquête parlementaire dans les Pays-Bas*, in *Bulletin de la Société de législation comparée*, 1893, p. 283.

et judiciaire (1), ce qui aurait pour conséquence de réduire à rien le pouvoir d'enquête en matière de contrôle. En pratique, cette controverse n'a pas été tranchée parce que le problème ne s'est pas posé.

Dans les pays au sein desquels le régime parlementaire s'est déformé et a évolué dans le sens d'une prepondérance de plus en plus marquée des Assemblées, et de la Chambre populaire en particulier, on constate au contraire que l'enquête parlementaire employée comme moyen de contrôle des actes du ministère a servi d'instrument à l'œuvre d'asservissement de l'exécutif au législatif.

§ 4. — *L'enquête et le pouvoir de contrôle en France.*

En France, il n'y a pas d'équivalence de forces comme en Angleterre, entre le Parlement et le Chef de l'Etat, parce que ce dernier, du jour qu'il est l'élu des Assemblées, est vis-à-vis d'elles dans une situation dépendante et se trouve dans l'impossibilité de fait d'user du droit de dissolution.

La France a fait une première épreuve du Régime parlementaire sous la Restauration et la Monarchie de Juillet. Cette période avait terminé le premier cycle de notre histoire constitutionnelle succédant, en effet, à la période de dictature napoléonienne qui avait remplacé elle-même l'ère du gouvernement d'Assemblées. Toutefois, entre le règne des Comités de la Convention et le Consulat, il y avait eu le Directoire. La Constitution de l'an IV avait tellement eu

(1) V. S. A. Raalte, *op. cit.*, p. 284.

le souci de mettre l'exécutif à l'abri du despotisme des Chambres qu'elle avait interdit aux Conseils la formation des Comités permanents (art. 67). Ils avaient seulement la faculté de nommer des Commissions temporaires et spéciales chargées de l'examen d'une matière déterminée, tenues de se renfermer strictement dans la matière qui leur avait été désignée et de se dissoudre aussitôt qu'il avait été statué sur cette matière. Comme, d'autre part, pour réduire les pouvoirs d'action du législatif sur l'exécutif, on avait interdit aux conseils de mander les agents de l'exécutif à leur barre, comme aussi la Constitution avait limité au cas de responsabilité pénale strictement entendue l'exercice du droit de mise en accusation des membres de l'exécutif, il est possible d'affirmer que les Assemblées du Directoire n'avaient pas le droit d'enquête en matière de contrôle de l'exécutif, parce qu'elles semblaient démunies de tout droit de contrôle. Cette solution s'explique d'ailleurs par des raisons surtout historiques, car elle paraît en contradiction au point de vue théorique avec celle que nous avons rencontrée dans les régimes de séparation des pouvoirs. Quoi qu'il en soit, elle a servi de prélude à l'absence totale de contrôle et partant d'enquête que nous constatons de l'an VIII jusqu'en 1815. La Restauration acclimata peu à peu chez nous les principes du régime parlementaire, et le 14 juin 1828, la Chambre des députés ordonne la première enquête qui présente les caractères propres aux enquêtes de ce régime. Même celle-ci, comme nous l'avons dit, avait été décidée à propos de l'exercice du droit de mise en accusation, puisqu'il s'agissait de décréter d'accu-

sation, devant la Chambre des pairs, les membres du cabinet de Villèle.

Il en est exactement de même de l'enquête qui fut ordonnée le 15 avril 1830 au sujet de la mise en accusation des ministres de Charles X.

Avec l'enquête ordonnée, le 1^{er} février 1832, « sur le déficit annoncé comme existant dans la caisse centrale du Trésor par suite de malversations dont le caissier (M. Kesner) avait pu se rendre coupable, sur les causes de ce déficit et le cas de responsabilité qui pourrait en résulter », on voit le droit d'enquête orienté nettement dans le domaine du contrôle parlementaire. Il s'agissait de rechercher quelle pourrait être la responsabilité du baron Louis, ancien ministre des Finances, à propos de la fuite d'un caissier du Trésor en déficit.

Ainsi, après avoir utilisé l'enquête à l'occasion de la procédure de mise en accusation, les Chambres se rendent compte que ce système pratique de recherche peut aussi rendre des services et qu'il n'y a pas de raisons de ne pas l'utiliser pour élucider des événements qui, sans être de nature à amener des poursuites pénales, seraient susceptibles d'engager la responsabilité politique du gouvernement.

Plus exactement, dans l'enquête relative au déficit Kesner, il ne s'agissait pas de critiquer la conduite du Cabinet au pouvoir, puisque c'étaient les agissements d'un ancien ministre des Finances qui étaient visés. Dès lors, il paraît difficile de rattacher l'exercice de cette prérogative des Assemblées au pouvoir de contrôle direct et immédiat qui leur appartient dans le régime parlementaire sur le ministère pris

dans la majorité de l'Assemblée. Aussi, pour justifier l'enquête ordonnée le 1^{er} février 1832, ce n'est pas le pouvoir de contrôle qui a été invoqué. D'ailleurs, le premier ministre d'alors, Casimir Périer, en s'associant à la mesure qui était proposée à l'Assemblée, ne la considérait pas comme une mesure de contrôle sur sa propre gestion.

On trouve des indications précieuses sur le fondement qui fut reconnu avec droit d'enquête à cette occasion, dans le rapport présenté le 10 avril 1832 au nom de la Commission d'enquête par M. Martin du Nord :

« Elle (la Chambre) traduit à sa barre, porte à la connaissance du pays, flétrit d'une éclatante réprobation les abus, les désordres, les prévarications, et forte de cette autorité que lui donne le mandat qui l'a instituée, sa voix doit être entendue, et à l'avenir ne peut manquer de profiter des leçons du passé. »

Comme on le voit, il n'est pas question du pouvoir de contrôle dans ce passage. Par ailleurs, le rapport ci-dessus cité, s'étendant longuement sur ce qui était interdit à la Commission de faire, savoir : proposer un blâme visant soit les fonctionnaires, soit d'anciens ministres, prescrire des mesures administratives, etc..., ce rapport, disons-nous, élimine du domaine de l'enquête la matière même du contrôle du Cabinet au pouvoir. L'objet de l'enquête tel qu'il est alors décrit dans ce paysage est bien vague. Mais précisément ces formules trop générales ont été largement utilisées dans la suite, et les Assemblées en ont tiré parti pour se reconnaître le droit de se livrer à des investigations,

à des appréciations et à des critiques sur tout ce qui leur paraissait intéresser le pays.

Le droit d'enquête s'est développé dès lors en France, non pas précisément dans le domaine du contrôle politique sur le Cabinet au pouvoir, mais dans une sphère qui ne rentre plus à proprement parler dans les attributions des Chambres, mais paraît au contraire normalement réservée à la fonction gouvernementale : nous voulons parler des faits scandaleux auxquels se trouvent mêlés des membres des Assemblées, anciens ministres ou non, et qui tous, ou à peu près, ont posé le problème toujours renaissant, parce qu'il est de tous les temps, de tous les régimes et de tous les pays, des rapports de la finance avec la politique.

« L'admirable développement des sciences physiques naturelles et chimiques, écrit M. J. Barthélemy (1), le perfectionnement inouï des arts mécaniques, nous font peut-être illusion sur le progrès matériel et moral de l'humanité. La tragédie d'Eschyle et de Sophocle, la comédie d'Aristophane, les discours de Cicéron restent des modèles non dépassés ; l'idéal secret de bien des artistes est d'arriver à la sublime simplicité de la sculpture grecque ; et l'horrible tourmente dans laquelle viennent de périr par millions les meilleurs des enfants des hommes nous autorise à nous demander si l'humanité est plus sage ou plus folle qu'au temps d'Aristote. »

(1) Rapport au nom de la Commission du suffrage universel sur diverses propositions de loi relatives aux incompatibilités parlementaires. Chambre des députés, 12^e législature, 29 décembre 1921, n^o 3676.

« On ne peut qu'être frappé de la façon actuelle dont les problèmes d'organisation démocratique se posaient dans l'antiquité grecque et romaine. Antonin Deloume, dans son étude sur les « *Manieurs d'argent à Rome* », a montré que bien des politiciens d'il y a deux mille ans étaient en même temps des spéculateurs, et que Cicéron lui-même ne dédaignait pas de rechercher des résultats plus immédiatement tangibles que les succès du Forum. »

« L'histoire conserve des indulgences remarquables pour les grands ministres de la monarchie qui n'ont pas oublié leurs propres affaires en travaillant à la fortune de l'Etat. »

« La Convention mérite l'hommage solennel que lui rendit un jour le grand légitimiste Berryer. Elle marque un des grands sommets de notre histoire. Toutefois il ne faudrait pas la juger exclusivement d'après certaines attitudes célébrées par l'estampe, notamment par le dépôt sur la tribune, de la part de certains conventionnels, de l'état détaillé de leur fortune, y compris inventaire de leurs meubles meubles et de leur argenterie. Cet étalage n'était parfois, pour certains « montagnards d'affaires », suivant l'expression de M. Mathiez (1), qu'un moyen de détourner les soupçons. La grande Assemblée prit des mesures héroïques ; elle décréta, tout d'abord, à raison du scandale de la Compagnie des Indes, la suppression des sociétés par actions ; elle décida ensuite que tout homme non vertueux était nécessairement un « aristocrate » et à ce titre avait mérité la

(1) *Un procès de corruption sous la Terreur*, 1920.

mort. Il arriva souvent, d'ailleurs, que le reproche de corruption cachait des griefs politiques. »

« La monarchie constitutionnelle amène au pouvoir la bourgeoisie commerçante et industrielle. Des banquiers comme Laffitte et Casimir Périer font figure de grands ministres. C'est le gouvernement des personnages de Balzac. Mais si l'on trouve naturel que des banquiers deviennent députés, il y a une inquiétude dans l'opinion au sujet de ceux qui recherchent le mandat parlementaire pour devenir banquiers : « M. Le Tissier, dit Paul-Louis Courier, dans sa deuxième lettre particulière, M. Le Tissier, le dernier de nos députés (j'entends dernier nommé), nous assure par une circulaire qu'il a de la vertu plus que nous ne croyons. Il n'acceptera, nous dit-il, ni places, ni titres, ni argent. Beau sacrifice, car, sans doute, on ne manquera pas de lui tout offrir. Ses talents oratoires, ses rares connaissances, sa grande réputation vont lui donner une influence prodigieuse sur l'Assemblée des députés de la nation... »

« Le problème qui nous préoccupe à si juste titre est de tous les temps et de tous les régimes ; il est aussi de tous les pays. On comprendra le sentiment qui nous interdit d'apprécier ; il nous sera peut-être permis de citer : « Le Sénat (américain), dit lord Bryce, que nous mentionnions tout à l'heure, comprend actuellement beaucoup de membres possédant une grosse fortune. Quelques-uns, dont le nombre va en augmentant, sont sénateurs parce qu'ils sont riches. Un petit nombre sont riches parce qu'ils sont sénateurs » (1).

(1) *La République américaine*, 2^e édit. française, t. I, p. 183.

Mais s'il appartient au Pouvoir législatif de prendre par voie de dispositions générales et impersonnelles toutes mesures propres à prévenir les scandales politico-financiers : par exemple, lois réglant strictement les incompatibilités parlementaires, ou organisant un contrôle impartial et très rapide de l'exécution du budget, ou encore instituant, comme en Suède, des procureurs de l'Assemblée (1) chargés de surveiller l'exécution des lois, s'il lui appartient de poser aux ministres en fonctions toutes questions sur leur gestion, d'interpeller le Cabinet pour lui permettre d'apporter aux représentants du peuple tous éclaircissements sur telle ou telle affaire, est-il dans son rôle de s'ériger en censeur purement moral, de se constituer en jury d'honneur, en livrant purement et simplement à la publicité tels ou tels agissements d'hommes politiques ou même de particuliers qui ont été jugés nuisibles à l'intérêt public à un moment donné, ou simplement critiquables au point de vue de l'opinion publique du moment, en dehors de toute procédure de mise en accusation parce que celle-ci ne serait pas utilisable vu le caractère des faits visés.

C'est pourtant dans cette voie que la Chambre des députés s'engage lorsqu'elle désigne, le 2 décembre 1880, une Commission chargée de faire une enquête sur les actes de M. le général de Cissey, pendant son ministère.

La presse avait publié des documents compromet-

(1) Art. 96 de la Constitution de 1809 amendé en 1866 et en 1915.

tants sur cet ancien ministre de la Guerre, et notamment une lettre adressée par lui au général Clinchant pour l'inviter à donner des instructions à un colonel quant à l'attitude qu'il devait adopter vis-à-vis d'une instance engagée contre lui par son ancienne femme (1).

Or, le général de Cisse y vivait à ce moment-là avec ladite dame, et on pouvait l'accuser d'avoir abusé de ses fonctions pour exercer une pression sur un de ses subordonnés dans un but purement privé.

C'était la vie privée de l'ancien ministre de la Guerre qui était attaquée, et son immixtion dans un différend conjugal intéressant ce subordonné.

Il n'y avait pas, dans ce fait, matière à exercer le droit de mise en accusation. Il s'agissait d'élucider un scandale et rechercher en même temps s'il n'y avait pas, dans l'administration, certains vices et de fâcheuses pratiques.

Pour justifier le recours à l'enquête, on invoque à la Chambre le précédent constitué par la Commission de 1832 sur le déficit Kesner et les termes du rapport de Martin (du Nord).

De même, le 25 octobre 1887, la Chambre se saisit d'un scandale dans lequel se trouvait impliqué le général Caffarel, sous-chef d'Etat-Major général du ministère de la Guerre, et M. Wilson, gendre du Président de la République Grévy, lesquels étaient soupçonnés de s'être adonnés au trafic de fonctions publiques et de décorations.

Une instruction judiciaire étant ouverte, le recours

(1) V. R. Arnitz, *Les enquêtes parlementaires d'ordre politique* (1917), p. 115.

à l'enquête fut justifié par le droit du Parlement d'examiner s'il n'y avait pas eu, de la part de l'administration, des complaisances coupables. C'est le droit de contrôle qui est invoqué. En réalité, la Commission était nommée, comme l'a dit M. Paul de Cassagnac, « pour une question qui nous intéresse tous parce que c'est une question de moralité, il n'y en a pas d'autre qui soit posée devant l'opinion publique, pas d'autre que la question de moralité ».

On avait remarqué, en effet, que si on s'était proposé de critiquer l'administration, une interpellation aurait largement suffi. C'est donc encore dans le même domaine que s'exerce ici le droit d'enquête, savoir, comme disait Martin (du Nord), « les abus, les désordres, les prévarications, etc. ».

C'est le même caractère que présentent les deux enquêtes sur l'affaire du Panama : 21 novembre 1892 et 26 juin 1897.

Au cours de la liquidation de la Société du Canal de Panama, un député accusa à la tribune de la Chambre un certain nombre de membres du Parlement, dont il n'indiqua pas les noms, de s'être laissés corrompre par des financiers chargés par la Société d'obtenir du Parlement l'autorisation d'émettre des valeurs à lots.

Ces faits de corruption, s'ils existaient, relevaient évidemment de l'autorité judiciaire. Néanmoins la Chambre s'est reconnue le droit de faire la lumière sur des allégations qui étaient susceptibles de jeter du discrédit sur le personnel parlementaire.

Ce scandale financier fut exploité largement sur le terrain politique par les partis.

Dans l'enquête ordonnée le 10 juin 1904, sur une tentative de corruption, faite auprès du Président du Conseil à propos de l'affaire des Chartreux, il s'agissait encore de faire de la lumière sur une affaire mystérieuse « pour éviter des soupçons qui pèseraient sur tous » (1).

L'enquête qui fut ordonnée le 31 décembre 1907 sur la liquidation des biens des établissements ecclésiastiques présente cette particularité d'avoir été décidée par le Sénat. La décision prise par le Sénat provenait du désir de faire la plus complète lumière sur les accusations dirigées tant contre certains liquidateurs des biens des congrégations supprimées que contre leurs collaborateurs.

L'auteur de la proposition, M. Savary, décrivait de la manière suivante l'objet précis de cette enquête : « La mesure que nous vous proposons n'est inspirée à aucun degré, ni par un sentiment de défiance envers les tribunaux, ni par un manque de confiance dans le gouvernement. Nous croyons seulement que les faits allégués qui peuvent être jugés définitivement par la justice civile, qui peuvent ne pas constituer des infractions à la loi pénale, doivent tout au moins être examinés quant à leur existence même et au point de vue moral, par une enquête parlementaire. »

On ne peut pas dire plus clairement qu'il ne s'agit ni de mise en accusation, ni de contrôle parlementaire.

Toutefois, cette Commission fonctionna dans une atmosphère beaucoup moins orageuse que les autres

(1) Paul Bertrand, Chambre des députés, Débats parlementaires, sess. ord., 1904, t. II, p. 394.

organes du même genre. Elle avait en effet un caractère beaucoup moins personnel que les enquêtes antérieures, elle constituait en quelque sorte une institution permanente de contrôle et combla en fait une lacune due à l'imprévoyance ou à la trop grande confiance du gouvernement qui n'avait pas cru opportun d'organiser une surveillance et un contrôle sur les hommes à qui il avait confié la lourde tâche des liquidations.

Il aurait été normal qu'il y eût une vérification hiérarchique et administrative. Le Sénat avait empiété à cette occasion sur les attributions de l'exécutif, mais on ne peut pas dire que cela eût été nuisible à la liberté des citoyens.

On voit, dans cette affaire, le Pouvoir législatif suppléer à un contrôle administratif insuffisamment organisé, s'entourant de compétences techniques qui offraient toutes garanties et sans chercher d'autres directives que le souci de l'application loyale de la loi.

On peut tirer de cet exemple cet enseignement que ce qu'il y a de critiquable dans l'enquête qui déborde le domaine dans lequel le Parlement paraît normalement appelé à exercer ce droit, c'est le fait que les investigations des Chambres portent sur la conduite de tel homme politique contre lequel s'exerce la haine des partis.

Toute enquête qui, au contraire, vise une tâche générale et impersonnelle, d'où toute question de personne est écartée, et qui ne peut par conséquent donner prise à une lutte de partis, toute enquête de ce genre dans quelque domaine qu'elle s'opère,

soulevra forcément beaucoup moins de critique et donnera lieu à beaucoup moins d'abus.

Les deux enquêtes sur l'affaire Rochette continuent au contraire la série des procédures de ce genre qui visent le rôle de tel ou tel personnage politique dans un scandale financier. Dans la première, il s'agissait de savoir si un ancien ministre de l'intérieur n'avait pas abusé de ses pouvoirs au moment de l'arrestation du financier, et dans la seconde, M. Cailiaux était accusé d'avoir exercé une pression sur les magistrats pour retarder au contraire l'application des sanctions sous le coup desquelles tombait Rochette.

Ces Commissions eurent surtout pour rôle de constater à nouveau, « chez les gouvernants, le fléchissement du sens de la règle, le dédain des procédures normales et de l'indépendance de magistrats d'ailleurs trop dociles, l'influence démesurée de la finance, même la plus basse, la confusion de la finance, de la presse et du pouvoir » (1).

C'est la reproduction, sous une forme plus précise, des conclusions des Commissions précédentes, ayant fonctionné dans un domaine analogue, et l'on ne peut pas dire que la tâche dont le Parlement s'est ainsi chargé ait abouti à un résultat appréciable, puisque les scandales dont on avait voulu éviter le retour se sont perpétués à des intervalles à peu près constants.

La Commission d'enquête que la Chambre des députés a désignée dans sa résolution du 21 novembre

(1) Rapport de la Commission du 17 mars 1914, Documents parlementaires, Chambre des députés, p. 1598.

1930 a été chargée de faire la lumière sur les concours d'ordre politique dont ont pu bénéficier les affaires qui ont mis en danger l'épargne publique.

La Commission ainsi désignée a déjà conclu dans un premier rapport à la mise en accusation d'anciens ministres qui ont comparu devant le Sénat, constitué en Haute Cour de justice, et ont été acquittés non sans que les attendus de la décision les concernant n'aient impliqué une sévère censure morale de leurs agissements.

Cette Commission poursuit sa tâche et, étant donné la mission assez vaste qui lui a été confiée, elle a été amenée à se saisir d'un certain nombre d'affaires à propos desquelles la lutte des partis est violemment engagée sur un certain nombre de personnalités politiques.

Dans la première affaire dont s'est occupée la Commission, l'enquête s'est exercée dans un domaine normal, celui de la mise en accusation. Ceci ne veut pas dire qu'il en sera de même dans les autres affaires. Nous nous retrouvons donc pour ces dernières dans la même hypothèse que dans les enquêtes précédentes : d'une part les fautes relevées ne seront pas toujours de nature à entraîner la procédure de mise en accusation, d'autre part, comme il s'agit de questions auxquelles le Cabinet actuel a été étranger, on ne peut pas parler non plus de contrôle parlementaire sanctionné par un vote de défiance.

En somme, on retrouve ici le principal défaut de cette sorte d'enquête, qui est d'être sans fondement juridique puisque les constatations de la Commission ne peuvent pas avoir de sanctions et ne peuvent que

servir de prétextes à des manœuvres de basse politique, parce que les divulgations que l'on obtient servent à jeter un discrédit, qui n'est pas toujours justifié, sur des adversaires politiques.

Le passage du rapport de Martin (du Nord) en 1832, que nous avons cité ci-dessus, en raison des formules trop larges qu'il contient, a exercé par la suite une détestable influence en faisant croire aux Chambres qu'elles avaient un droit d'appréciation et de critique sur tout ce qui leur paraît intéresser le pays.

Les Chambres françaises n'ont en aucune manière le droit d'exclure ou de suspendre leurs membres pour cause d'indignité. En Angleterre, d'après la loi du Parlement, toute personne, et par conséquent les pairs et les membres des Communes, peuvent faire l'objet d'une procédure d'impeachment (1).

Il n'en est pas du tout ainsi en France.

Cependant nos Chambres prétendent juger la conduite de leurs membres, quitte, en l'absence du pouvoir répressif, à ne prononcer qu'une sentence purement morale.

Cette mission que la Chambre des députés française, en particulier, se reconnaît, a été très bien définie par le Garde des Sceaux à la séance du 8 décembre 1892, à propos de la Commission d'enquête relative à l'affaire de Panama :

« Je considère, Messieurs, qu'il y a dans le mandat

(1) Erskine May, *Traité des lois, privilèges, procédures et usages du Parlement*, traduction Delpech, Paris, Giard, 1909, p. 308.

que vous avez donné à votre Commission d'enquête quelque chose de tout à fait analogue à ces pouvoirs disciplinaires que je viens d'indiquer. (L'orateur venait de parler de l'autorité disciplinaire de l'Administration sur les fonctionnaires qui en font partie.) J'estime, en effet, que ce que la Chambre a voulu, en constituant cette Commission, ce n'a pas été d'établir une juridiction en dehors et au-dessus des autres juridictions de ce pays ; j'estime qu'elle a voulu constituer une sorte de jury de l'honneur parlementaire. »

« Elle a voulu, il me semble, non seulement rechercher par tous les moyens et par toutes les voies en son pouvoir comment elle pourrait frapper ceux qui, dans le Parlement, se seraient rendus indignes de continuer à y siéger ; elle a entendu aussi, et plus encore peut-être, permettre à ceux qui étaient sous le coup de ces accusations vagues et collectives, etc..., de se justifier. »

Il s'agissait donc bien de l'exercice d'une autorité disciplinaire ; malgré les déclarations du Garde des Sceaux, il ne pouvait être question de frapper de peines proprement dites les membres que l'on aurait déclarés coupables pour les raisons que nous avons exposées plus haut. Des blâmes individuels étaient-ils possibles, du moins ? Nous ne le croyons pas, et certains députés ont fort bien répondu à cet égard que leur conduite ne relevait que de la justice et de leurs électeurs, et que la Chambre n'avait pas qualité pour les juger (1).

(1) Chambre des députés, séance du 1^{er} juin 1895.

Lorsque les députés et les sénateurs sont compromis dans un scandale financier, il n'appartient qu'au pouvoir judiciaire d'apprécier si des abus ont été commis.

On ne peut, sous le prétexte du droit de contrôle que le Parlement possède sur le Gouvernement, rechercher la part de responsabilité de tel ou tel membre des Chambres dont la conduite n'a plus rien à voir avec le contrôle en question.

La Chambre des députés française, plus exactement, les Commissions d'enquête formées dans son sein, sont d'ailleurs portées à appliquer ce prétendu droit de censure sur d'autres personnes que les membres mêmes des Chambres ; alors, il ne se trouve plus justifié par cette idée que la Chambre peut constituer une sorte de jury de l'honneur parlementaire. On pourrait concevoir en effet qu'une Chambre fût à ce point jalouse de sa dignité, qu'elle s'attribue, en dehors de son droit strict, le pouvoir de critiquer la conduite de ses membres. Lorsqu'elle s'adresse à des étrangers, même si ces derniers sont des fonctionnaires, on ne voit vraiment pas sur quoi elle pourrait fonder cette prétention.

L'enquête basée sur l'idée de contrôle parlementaire au sujet de faits intéressant directement la responsabilité des ministres se justifie à l'égard des ministres contre lesquels elle est dirigée, mais la Chambre sort de son domaine si elle prétend atteindre par ce moyen des fonctionnaires inférieurs et surtout des particuliers.

A propos de l'affaire Rochette, les Commissions

d'enquête se sont laissées aller à adresser des blâmes à des fonctionnaires et à des magistrats.

A l'occasion de l'audition de M. Pressard, procureur de la République, la Commission d'enquête nommée par résolution du 21 novembre 1930 a formulé de vives critiques sur un point du fonctionnement des services judiciaires; elle a signalé au haut magistrat qui comparaissait devant elle l'abus des communiqués à la presse faits au cours des instructions pénales.

Le procureur de la République n'avait de compte à rendre à cet égard qu'au Garde des Sceaux, et c'est au Garde des Sceaux seul que le Parlement devait s'adresser. De plus, la Commission d'enquête, qui n'avait reçu délégation de la Chambre que pour un objectif déterminé, dépassait manifestement son mandat à cette occasion.

Dans les procès-verbaux de cette Commission d'enquête, on trouve à maintes reprises des critiques formulées contre l'Administration (1). Par exemple, le retard que subissent les correspondances administratives, le manque de courage des fonctionnaires qui déconseillent une mesure qu'ils laissent prendre finalement.

La Commission prétend aussi exercer un droit de critique sur la manière dont le syndic de la cour-lisse, M. de Rivaud, remplit sa mission (2).

Les Commissions d'enquête parlementaire paraissent ainsi être un instrument particulièrement favo-

(1) *Bulletin des Commissions*, 14^e législature, n^o 69, 22 décembre 1930, p. 1009.

(2) *Bulletin des Commissions*, 14^e législature, p. 2890.

nable à la réalisation de cette tendance qu'a le Parlement d'empiéter sur l'exécutif et de s'attribuer le rôle de direction qui doit être exclusivement réservé à ce dernier, et d'une façon générale, d'exagérer son importance, de s'ériger en pouvoir suprême, pourvu d'une compétence universelle dans l'Etat.

Les Commissions d'enquête, si elles étaient multipliées, finiraient par aboutir à une sorte d'ingérence continue dans la gestion de l'Etat au profit des représentants du pays auxquels le suffrage universel semble conférer l'omnipotence.

La notion de contrôle du gouvernement ne limite donc pas le domaine de l'enquête parlementaire. Cependant, il existe en droit français quelques règles coutumières, qui retirent au pouvoir d'enquête certaines régions de l'action exécutive. Ainsi, le 16 mars 1894, un député ayant demandé la nomination d'une Commission pour étudier toutes les questions relatives aux colonies et aux pays de protectorat, le gouvernement combattit cette proposition :

« Instituer une Commission qui, sans être saisie d'aucune espèce de projet, portera dans le vide son attention sur toutes les questions coloniales, c'est faire passer le gouvernement des mains du gouvernement lui-même entre les mains de la Chambre. Dans ces questions plus que dans toutes autres, le gouvernement a une responsabilité..., il doit l'assurer tout entière, exclusivement, et tout partage lui paraît impossible » (1).

(1) *Journal officiel*, Débats parlementaires, Chambre, séance du 16 mars 1874.

Par cette déclaration, le président du Conseil rappelait à la Chambre quelles sont, en matière coloniale, les attributions respectives du Parlement et du gouvernement. Il importait, d'après lui, de laisser en propre à chacun d'eux l'exercice du rôle qui lui était confié, pour que les responsabilités ne fussent pas déplacées. Lorsqu'il proclamait que dans ces questions, plus que dans toutes les autres, le gouvernement a une responsabilité, il faisait allusion au régime des décrets auquel sont soumises nos colonies, régime qui trouve son fondement dans le sénatus-consulte du 3 mai 1854. Ce texte étant encore en vigueur, on pourrait faire valoir aujourd'hui, en des circonstances analogues, les arguments invoqués en 1894 par le président du Conseil. Mais, outre que le sénatus-consulte de 1854 devait n'être que provisoire et qu'il a perdu, depuis la chute de l'Empire, son caractère constitutionnel, il convient de remarquer que, de plus en plus, le régime des décrets tend à disparaître par suite des restrictions qui lui sont apportées chaque jour par les lois régulièrement votées pour nos colonies ou étendues à elles par des dispositions expresses. En conséquence, des protestations semblables à celle de 1894 seront de moins en moins fréquentes, bien que cadrant toujours avec les règles admises en matière de législation coloniale (1).

D'autre part, les prérogatives diplomatiques conférées au pouvoir exécutif (art. 8 de la loi consti-

(1) Beauchamp, *op. cit.*, p. 85, 86 et 87.

tutionnelle du 16 juillet 1875) limitent le droit d'initiative des Chambres à l'égard des affaires extérieures. Le Parlement ne peut donc voter aucun texte de nature à lier la liberté d'action du gouvernement, seul chargé de conduire les négociations avec les puissances étrangères. Le Parlement ne peut donc intervenir dans les négociations en cours en vue d'un traité, mais il peut demander à examiner par voie d'interpellation les actes diplomatiques du gouvernement.

Les enquêtes en cette matière pourront donc avoir lieu à condition de constituer un contrôle tout à fait rétrospectif, mais elles ne devront pas s'exercer en vue d'examiner des mesures à prendre au sujet des négociations en cours parce qu'alors leur action pourrait gêner le gouvernement.

La Commission des douanes de 1906 avait demandé et obtenu les pouvoirs d'enquête en vue d'étudier une révision générale des tarifs de 1892. Au mois de novembre 1907, elle avait décidé que son bureau se rendrait auprès du président du Conseil pour exposer l'intérêt qu'il y aurait à ne pas signer de nouveaux traités de commerce avant l'achèvement de ce travail de révision. Le ministre du Commerce fit toutes réserves, déclara que le gouvernement ne pouvait laisser aliéner sa liberté d'action bien qu'il fût prêt à s'associer, dans la mesure du possible, au travail entrepris par la Commission.

Lors des négociations du Traité de Versailles, G. Clémenceau se refusa énergiquement à tenir le Parlement au courant des délibérations de la Conférence de la Paix. « Votre Commission, écrit M. L.

Barthou (1), m'a donné mandat de regretter formellement que les Commissions de la Chambre aient été tenues pendant sept mois en dehors des négociations. »

* * *

Les Constitutions les plus récentes de l'Europe ont généralement une tendance à accorder un pouvoir législatif, une prééminence accusée dans l'Etat ; elles s'écartent ainsi du régime parlementaire. Plus encore que la République française, elles s'orientent nettement vers le régime des gouvernements d'assemblées.

Ces Constitutions contiennent parfois certaines précisions sur le pouvoir d'enquête du Parlement. Les textes en question définissent d'ailleurs rarement le domaine du pouvoir d'enquête.

En Bavière (Constitution du 14 août 1919, § 52) : « Après entente préalable avec le Ministère, la Diète peut faire procéder par certains de ses membres commis à cet effet à l'inspection des institutions et entreprises de l'Administration de l'Etat, et en particulier, de l'administration de la dette de l'Etat. »

Il peut y avoir aussi des enquêtes sur « des faits ».

Dans le premier cas, on aperçoit une institution qui rappelle celle des représentants en mission de la Révolution française.

Dans le second cas, il semble bien qu'il s'agit

(1) Rapport général fait au nom de la Commission élue par la Chambre des députés en vue d'examiner le projet de loi portant approbation du Traité de Versailles.

de la Commission d'enquête politique dont le rayon d'action paraît rentrer dans les formules vagues de Martin du Nord.

En Prusse, les Commissions d'enquête de la Diète peuvent procéder à toutes les enquêtes qu'elles jugent nécessaires (Constitution du 30 novembre 1920, art. 25).

En Grèce (Charte constitutionnelle de 1927, art. 55), il n'y a aucune limite au domaine du pouvoir d'enquête qui peut même s'étendre aux questions se rapportant à la politique extérieure.

Dans le Royaume des Serbes, Croates et Slovènes (Constitution du 28 juin 1921, art. 81), le domaine du pouvoir d'enquête de l'Assemblée Nationale est formellement limité :

- 1° A la vérification des pouvoirs de ses membres ;
- 2° Aux matières purement administratives.

CHAPITRE II

LES MOYENS D'INVESTIGATION DE L'ENQUÊTE PARLEMENTAIRE

§ 1. — *Généralités sur le caractère judiciaire du témoignage oral obligatoire.*

Du moment qu'on reconnaît au Parlement le droit de s'éclairer, il faut lui en donner les moyens.

Normalement, l'exercice de la fonction législative ne consiste pas seulement à apprécier si telle ou telle réforme envisagée est bonne en soi. Il faut aussi que le législateur puisse se renseigner sur le point de savoir si cette réforme correspond aux intérêts du pays, à l'époque considérée. De plus, lorsque les Assemblées ont le droit d'initiative, elles doivent être en mesure de rechercher quels sont les besoins du pays.

En cette matière, d'ailleurs, il semble que les méthodes ordinaires des Chambres peuvent suffire. Dans le régime parlementaire, les élus peuvent se renseigner par voie de questions ou d'interpellations et obliger ainsi les ministres à leur apporter les éclaircissements nécessaires. Dans les Commissions, des fonctionnaires peuvent être entendus, les représentants des groupements intéressés également. La publicité du travail parlementaire provoque elle-

même un afflux spontané d'indications, de suggestions et de pétitions de toutes les sources intéressées qui contribuent à répandre la lumière sur la question que le Parlement discute.

Dans ce domaine, il ne semble pas qu'il soit nécessaire d'investir l'Assemblée ou sa Commission de pouvoirs spéciaux. Tous les citoyens collaboreront à l'œuvre législative volontairement. « Les témoins n'ont pas besoin d'être contraints. Une loi inutile ne ferait qu'intimider la population » (1).

Il n'en est pas de même dans les autres domaines de l'enquête : Vérification des pouvoirs, procédure de mise en accusation et enquêtes portant sur des faits dans lesquels la responsabilité politique ou morale de tel ou tel personnage officiel est engagée. Que la Chambre ait ou non le droit de recourir à l'enquête dans tel ou tel domaine, peu importe. Du moment que, en fait, l'enquête est admise, la question des moyens d'investigation se trouve posée.

Dans de telles hypothèses l'enquête a un caractère personnel. Dès lors, les documents à rassembler ne sont pas d'ordre général, ils ne seront pas produits spontanément, une personne déterminée étant en cause. De plus, les données en question sont des faits, des circonstances très précises de temps et de lieu. Ici, le témoignage joue un rôle capital. Ce moyen de preuve est à la base de la vie sociale : c'est lui qui rend possible l'histoire, les progrès scientifiques, puisque ceux-ci ne seraient plus possibles si on ne pouvait s'en rapporter aux attesta-

(1) Combes de Lestrade, *op. cit.*, p. 616.

tions des savants. Dans le monde juridique, le témoignage est, dans toutes les hypothèses où la preuve préconstituée, la preuve par écrit ne fonctionne pas normalement, par exemple, en matière répressive, le moyen principal de rassembler les données qui permettront l'application du droit.

Comment, du reste, pourrait-il en être autrement ? Dans la plupart des cas, la présentation d'un écrit ne peut se concevoir lorsqu'il s'agit de prouver un délit ou un crime, les auteurs de ces méfaits n'ayant pas l'habitude de fournir eux-mêmes des renseignements à la justice. Sans doute, on peut encore avoir recours à d'autres modes de preuve : les présomptions, les expertises et enfin l'aveu ; mais, à notre avis, aucun de ces procédés n'a la valeur du témoignage, les deux premiers ne sont que des moyens indirects déduits d'expériences et issus de raisonnements ; de même, nous refusons de voir dans l'aveu la reine des preuves, suivant l'expression de nos anciens auteurs, car c'est à la société qui accuse, et non pas à l'inculpé, qu'il appartient d'établir l'existence de l'acte incriminé.

La preuve testimoniale tient donc le premier rang : simple et immédiate, elle constitue le plus souvent, pour le juge, le seul moyen de vérifier les faits qui se sont passés loin de lui. Comme l'a dit Bentham, les témoins sont les oreilles et les yeux de la justice (1), et c'est en recevant leurs déclarations, en considérant attentivement et leur enchaînement et leur différence que le juge arrive à se convaincre soit

(1) *Traité des preuves*, t. II, p. 93.

de l'innocence, soit de la culpabilité de l'accusé.

Il faut observer que la fonction qui consiste à recueillir des témoignages est, en principe, réservée à l'autorité judiciaire. Ainsi nous constatons que l'exécutif ne possède pas, en principe, les prérogatives nécessaires. Si l'on fait abstraction de l'exception apportée à ce principe par l'article 10 du Code d'instruction criminelle, qui donne aux préfets le pouvoir de faire tous actes nécessaires à l'effet de constater les crimes, délits et contraventions, on remarque que le gouvernement agit normalement en prescrivant aux parquets, par l'organe du Garde des Sceaux, l'ouverture d'une information, et le Ministère public doit d'ailleurs saisir un juge d'instruction s'il veut que l'enquête reçoive sa pleine efficacité.

Dans les matières non répressives, l'exécutif n'a pas de prérogatives spéciales. Il est en principe sur le même pied que les particuliers. Les juridictions administratives elles-mêmes ne se reconnaissent pas les pouvoirs d'enquête proprement dits, parce qu'elles appartiennent encore, par leur origine et leur mode de fonctionnement, à l'Administration.

Ainsi, le Conseil d'Etat considère que ses enquêtes ne sont que de simples informations, n'ayant pas le caractère d'enquêtes judiciaires. Notamment, il ne se reconnaît pas le droit de déférer le serment aux témoins et de punir les témoins défaillants (1). Quant à la loi du 22 juillet 1889 sur la procédure

(1) Laferrière, *Juridiction administrative*, I, p. 337 et la note; Cons. d'Etat, 21 janvier 1881, p. 86,

devant les conseils de préfecture, elle reconnaît des pouvoirs d'enquête un peu plus larges : le serment peut être déferé aux témoins (art. 30). Mais elle n'établit pas de pénalités contre les témoins défaillants et les faux témoins.

En droit international, l'enquête, qui a joué à un moment donné un rôle considérable dans le développement des modes de solution pacifique des conflits internationaux, a été organisée à l'image de l'arbitrage ; la Convention de La Haye du 18 octobre 1907 la réservait à des Commissions composées en majorité de membres d'une nationalité étrangère à celle des parties, formant ainsi une sorte de juridiction, quant à sa composition tout au moins, juridiction par ailleurs strictement limitée à l'établissement de points de fait ; les parties en cause devaient s'engager à user des moyens dont elles disposent d'après leur législation intérieure pour assurer la comparution des témoins et des experts se trouvant sur leur territoire ou cités devant la Commission (art. 25 de la Convention).

La solution qui consiste à faire de l'enquête, spécialement de l'institution du témoignage oral obligatoire, une institution d'ordre judiciaire, est basée sur les considérations que voici :

D'une part, l'intérêt public exige — et en matière répressive cette exigence est particulièrement fondée à être très impérieuse, que toute personne dont les déclarations sont susceptibles de faciliter l'œuvre de la justice puisse être contrainte légalement à venir déposer. On peut même dire que, dans l'état actuel des mœurs, les honnêtes gens qui savent que

de leur témoignage peut dépendre la punition du coupable ou la preuve de l'innocence d'un prévenu, sentent le devoir moral de se faire connaître et de déclarer à la justice ce qu'ils connaissent. Chaque membre de la société est d'ailleurs intéressé au maintien de l'ordre et à la répression des crimes et délits.

La Société doit pouvoir également obliger le témoin à décliner son état civil, afin que le juge soit en mesure d'examiner si son témoignage peut être admis, et à donner tous renseignements permettant de savoir s'il est ou non « *reprochable* ». Le témoin doit pouvoir être contraint de répondre aux questions qui lui sont posées ; une double garantie devra être stipulée en vue d'obtenir la sincérité de sa déposition : la prestation du serment et l'obligation de déposer oralement.

Toutes ces prescriptions devront être sanctionnées pénalement ; enfin le faux témoignage sera sévèrement puni.

Cependant, d'autre part, les droits de l'individu ne devront pas être méconnus. Il faut concilier en cette matière l'intérêt social et les libertés personnelles. Or, précisément, le particulier va bénéficier ici d'une première garantie, la plus importante, c'est celle de ne dépendre que du pouvoir judiciaire pour l'accomplissement de toutes les obligations qui lui incombent.

Pour chacun des devoirs qu'il a à remplir, c'est un juge, fonctionnaire inamovible, indépendant, désintéressé, qui appréciera son attitude, qui examinera les motifs légaux d'exemption qu'il sera en droit

d'invoquer, et notamment le point de savoir s'il peut invoquer le secret professionnel, s'il peut refuser de déposer sur des faits qui sont de nature à lui causer un grave préjudice, etc... C'est sous le contrôle du juge que les questions lui seront posées ; or la loi et la pratique imposent certaines règles dans la manière d'interroger les témoins, interdisent notamment les questions « captieuses », prennent toute précaution pour que le témoignage soit apporté « sans haine et sans crainte », etc...

La fonction qui consiste à recueillir des témoignages comporte le pouvoir d'agir par voie de décision individuelle sur le statut juridique des particuliers, dans le fait même d'attribuer à un individu la qualité de témoin, sans parler de l'application des sanctions pour refus de comparaître, refus de prêter serment, refus de déposer, ou faux témoignage. Or, toutes les fois que l'autorité publique se trouve dans le cas de porter une appréciation discrétionnaire sur l'attitude d'un citoyen, en vue de le placer dans telle ou telle situation légale, la règle est de faire intervenir à cet effet le pouvoir judiciaire.

✓ C'est là une conséquence encore du principe de la séparation des pouvoirs, pour autant que le principe a pour but de prévenir les abus d'autorité, les violations du besoin de sécurité et de l'idée d'égalité.

Or, lorsque les Chambres ont besoin, pour procéder à des investigations sur des faits, de faire appel au témoignage des citoyens, est-il licite de leur accorder les prérogatives qui sont confiées, dans l'intérêt social, au pouvoir judiciaire, en cette matière ? Tel est le délicat problème qui se trouve posé.

On rencontre, aussitôt qu'on en aborde l'examen, le principe de la séparation des pouvoirs.

Le pouvoir chargé de faire la loi ne doit à aucun égard connaître de son application, ont dit les grands publicistes, car il serait à craindre « que le monarque ou le Sénat ne fassent des lois tyranniques, pour les exécuter tyranniquement » (1).

Si l'intérêt général veut que des restrictions soient apportées à la liberté de chacun, dans l'intérêt de tous, si le même intérêt exige notamment que certains individus soient assujettis aux diverses obligations que comporte le témoignage en justice, au moins est-il indispensable que cette action de contrainte ne s'exerce qu'avec la plus grande prudence et sous les plus expresses garanties ; au moins faut-il qu'elle soit la conséquence de lois générales, posées à l'avance, afin qu'on ne puisse pas dire qu'elles sont de circonstances, car alors elles seraient suspectes de passion et de partialité.

Pour éviter ce soupçon, il faut encore que le pouvoir qui fait la loi ne l'applique pas, car il l'appliquerait en quelque sorte législativement, c'est-à-dire en dehors de toutes les formes, de toutes les garanties jugées indispensables avec la plénitude de puissance caractérisant le souverain. Tandis que le magistrat de l'ordre judiciaire n'exerce son autorité que dans les cas parfaitement définis, avec des formes protectrices de l'innocence et de la liberté, sous le contrôle de juridictions supérieures et sous la condition d'une responsabilité à laquelle rien ne saurait le

(1) Montesquieu, *Esprit des Lois*, livre XI, ch. VI,

soustraire, en cas de forfaiture ou d'actions illégales, le législateur exercerait la sienne avec le plus complet arbitraire. Le législateur est essentiellement irresponsable. Aucun autre pouvoir ne restreint sa liberté d'action et ne sanctionne ses abus d'autorité. La Commission qu'il investira de certains pouvoirs vis-à-vis des particuliers, même à supposer qu'elle soit assujettie au respect d'une législation préétablie, ne relèvera que de la Chambre, en cas d'abus de ses pouvoirs, et l'Assemblée pourra impunément couvrir toutes ses fautes.

La liberté, la sécurité des individus se trouvera forcément en danger. Le bon plaisir d'un Comité pourra noter n'importe quel citoyen comme suspect. Sur la base d'un article de journal, sur une basse délation, sans pouvoir invoquer aucune forme protectrice, tout particulier pourra être contraint de venir s'expliquer sur sa conduite et sur ses rapports avec tel personnage politique devant un comité d'hommes pris au hasard « qu'aucun serment ne lie, qu'aucun lien professionnel ne contient dans les limites du devoir et de la discrétion, omnipotents, irresponsables en un mot » (1).

Ce Comité siégera nécessairement en public, la publicité étant la règle dans les Assemblées politiques. Dès lors, c'est la divulgation de cette intimité qui fait partie du moi, de la conscience individuelle ; « C'est cette chose essentiellement respectable, jetée aux quatre vents de la publicité, abandonnée à tout

(1) Coumoul, *Traité du pouvoir judiciaire*, 2^e édit., Paris, Sirey, 1911, p. 246.

venant, à toutes les curiosités, à toutes les interprétations, à toute la malignité, c'est l'insécurité sociale, c'est le soupçon érigé en principe de gouvernement » (1).

Si l'on réfléchit plus attentivement au contenu du principe de la séparation des pouvoirs, on constate que si le domaine de l'action législative s'étend jusqu'à la détermination du statut juridique des particuliers, le pouvoir législatif ne s'exerce dans ce domaine que par voie de dispositions d'ordre général, et ne possède ici que la fonction législative à proprement parler. Le Parlement agit bien parfois par voie de décisions individuelles, mais c'est alors uniquement dans le domaine réservé à l'exécutif, à l'exclusion de matières qui relèvent de l'autorité judiciaire, c'est-à-dire seulement dans le fonctionnement des services publics : approbations de marchés ou de baux, vote de crédits, déclaration d'utilité publique, etc...

Sans doute, il y a deux exceptions consistant à donner aux Assemblées une fonction juridictionnelle : 1^o en ce qui concerne la vérification des pouvoirs de leurs membres, 2^o par l'attribution au Sénat du rôle de Haute Cour de justice.

Il est logique, dans ce cas, puisqu'une parcelle de l'action répressive est retirée à l'autorité judiciaire et confiée aux Chambres, de reconnaître à celles-ci, à cette occasion, les prérogatives exercées ordinairement par les tribunaux.

Seulement, on doit remarquer que les Constitu-

(1) Coumoul, *op. cit.*, p. 247.

tions modernes retirent de plus en plus aux Assemblées le contentieux de leurs élections (1).

D'autre part, la juridiction politique dont l'origine remonte à la pratique anglaise sous le nom d'*impeachment*, et qui fut établie en 1376 sous le règne d'Edouard III en vue de rendre effective devant le Parlement la responsabilité ministérielle, est de moins en moins utilisée dans ce pays. L'*impeachment* semble tomber en désuétude dans le Royaume-Uni. « Dans les cent et quelques dernières années, il y a eu seulement deux impeachments, celui de Waren-Hastings, en 1788, et celui de lord Merville, en 1806 ; depuis plus de 80 ans, la procédure a sommeillé. La raison en est bien simple : la responsabilité des ministres sous le gouvernement parlementaire a rendu inutile cette arme ancienne, et la condamne à se rouiller. Le moyen préventif a remplacé le moyen répressif, la Chambre des Communes, pouvant à sa volonté renvoyer les ministres, n'a jamais besoin de les mettre en accusation » (2).

D'ailleurs, l'argument tiré de l'existence d'une Haute-Cour de justice au sein du Parlement ne peut être invoqué à l'appui d'une législation reconnaissant certains pouvoirs judiciaires aux deux Chambres également, et à celle qui invoque la fonction de mise en accusation, en particulier. La Haute-Cour, fonctionnant suivant les règles de la procédure pénale, procédera à l'instruction de l'affaire. Pour mettre

(1) Voir ci-dessus, p. 25.

(2) Esmein, *Eléments de droit constitutionnel*, cité par le Coumoul, *op. cit.*, p. 253.

en accusation, l'autre Chambre pourra procéder de la même manière que le gouvernement qui, sur la base de renseignements recueillis officieusement, fait saisir un juge d'instruction par le Parquet, sur l'invitation du Garde des Sceaux. L'Assemblée qui croit être appelée à user éventuellement du pouvoir de mise en accusation n'est pas fondée à prétendre procéder par elle-même à une instruction complète, identique à celle qui déterminera l'inculpation.

Ajoutons que l'institution de l'*impeachment* a été reconnue si dangereuse, que les États-Unis, dans leurs Constitutions, n'ont pas donné au pouvoir législatif le droit de connaître, au fond, de l'affaire, mais seulement de prononcer la destitution du fonctionnaire déferé, qui est ensuite jugé par les tribunaux ordinaires.

Il semble donc contraire au principe de la séparation des pouvoirs, parce que attentatoire à la liberté et à la sécurité des citoyens, de donner à l'enquête parlementaire les moyens d'investigation qui sont en principe réservés à l'autorité judiciaire.

Cependant, dépourvues des pouvoirs spéciaux que, soit le juge d'instruction, dans l'instruction pénale, soit le juge commissaire, dans l'enquête civile, possèdent en vue d'assurer l'efficacité et l'exactitude de leurs investigations, les Commissions d'enquête parlementaire vont se trouver singulièrement désarmées lorsqu'elles auront à procurer à l'Assemblée des éclaircissements sur des questions de fait. Cette impuissance des Commissions dont il s'agit ne s'est pas fait tellement sentir jusque vers 1875. Pour l'enquête sur les ministres de Charles X, pour celle sur les événe-

ments de juin 1848, pour les deux enquêtes de 1871 (celle sur les actes du gouvernement de la Défense nationale, et celle sur les insurrections du 18 mars 1871), les Commissions reçurent d'ailleurs du Parlement, par une décision spéciale, tous les pouvoirs du juge d'instruction. Il faut remarquer d'ailleurs que ces précédents n'ont pu être invoqués dans toutes les hypothèses où une enquête fut ordonnée ; parce que, dans les trois derniers cas, l'Assemblée avait entre ses mains tous les pouvoirs, ayant le caractère d'une Assemblée constituante, et que dans le premier, on vit, par la suite, qu'une erreur avait été commise par le Pouvoir législatif (1), aussi la règle suivant laquelle les Commissions d'enquête n'ont aucun pouvoir de caractère judiciaire, règle basée sur la coutume constitutionnelle, a triomphé constamment. Mais à partir de 1875, à mesure que la pratique des enquêtes se développait, dans le sens que nous avons indiqué au chapitre précédent, les pouvoirs en question ont été de plus en plus vivement réclamés.

Toutes les propositions législatives formulées dans ce sens se trouvèrent écartées pendant longtemps, sur l'objection qu'une telle attribution de pouvoirs judiciaires était contraire à la séparation des pouvoirs. Cependant, à l'occasion de la nomination de la deuxième Commission d'enquête sur l'affaire Rochette, le Parlement passa outre à cette objection et adopta un texte qui est devenu la loi du 23 mars 1914 et qui tend d'ailleurs uniquement à assurer la compa-

(1) V. Arnitz, *op. cit.*, p. 46.

ration des témoins et la sincérité de leurs dépositions.

Cette disposition a été consacrée dans des circonstances qu'il convient de rappeler, pour expliquer comment le Parlement a été amené à passer au-dessus de toutes les considérations dictées par une stricte observation des principes constitutionnels.

« Au cours de ses opérations, la Commission d'enquête sur l'affaire Rochette, constituée par la Chambre des députés en 1910, eut à rechercher dans quelles conditions avait été remis à plusieurs mois le procès dudit Rochette qui devait venir devant la Chambre des appels correctionnels de la Seine en avril 1911. Le bruit courait que cette remise avait été provoquée par une intervention gouvernementale. Le Président du Conseil, M. Monis, aurait donné l'ordre au procureur général Fabre de la faire décider par le président de la Chambre des appels correctionnels, M. Bidaut de l'Isle. Interrogé à ce sujet par la Commission le 20 mars 1912, ce dernier déclara qu'il n'en avait rien été, qu'il avait accordé la remise de son plein gré, sur simple demande de l'avocat de Rochette, et sans avoir été l'objet d'aucune sollicitation d'origine gouvernementale. »

« La question semblait ainsi réglée, au moins officiellement, lorsque M. Jules Delahaye la remit sur le tapis au cours d'un débat qu'il provoqua à la Chambre des députés, le 17 mars 1914, le lendemain du meurtre de Calmette, le directeur du *Figaro*, et à propos de ce tragique événement. Il affirma que l'intervention gouvernementale, niée par le président Bidaut de l'Isle, s'était produite : M. Monis avait, à l'instigation de son ministre des Finances, M. Caillaux,

ordonné au procureur général Fabre d'assurer la remise du procès. M. Delahaye ajouta que le procureur général avait dressé un procès-verbal de l'incident et l'avait remis pour sa justification à M. Briand, garde des sceaux dans le cabinet Poincaré. M. Barthou confirma le fait en venant apporter à la tribune l'original de ce document qu'il détenait, l'ayant reçu de M. Briand lorsqu'il lui avait succédé à la Chancellerie.

« La révélation de ce « document Fabre » imposait un supplément d'enquête sur l'affaire Rochette. La Chambre l'accepta sur la demande faite par M. Delahaye et M. Jaurès. Mais comme on était trop près des élections générales pour avoir le temps de constituer une nouvelle Commission d'enquête, il fut décidé, sur la proposition de M. Sembat, de proroger les pouvoirs de la Commission d'enquête sur l'affaire Rochette.

« Mais la Chambre ne s'en tint pas là. La déposition du président Bidaut de l'Isle, faite devant la Commission, était en contradiction formelle avec ce qu'affirmait le document Fabre. Forcément, l'un des deux magistrats déformait la vérité. Il fallait donc contraindre l'un d'eux à une rétractation. Cette circonstance fit encore une fois sentir le besoin d'armer la Commission de pouvoirs judiciaires. M. Jaurès, président de la Commission, intervint pour réclamer ces pouvoirs. Il déclara que, faute d'armer ainsi la Commission, ce supplément d'enquête ne pourrait aboutir à aucun résultat clair et décisif.

« M. Justin Godart déposa alors une proposition de loi dont l'article unique était ainsi conçu : « Les

pouvoirs attribués au juge d'instruction par le Code d'instruction criminelle appartiennent à la Commission d'enquête de la Chambre des députés sur l'affaire Rochette ». L'urgence fut déclarée aussitôt et la discussion immédiate ordonnée. Cette discussion fut brève. M. Spronck protesta contre la proposition au nom de la séparation des pouvoirs. M. de Folleville, vice-président de la Commission, soutint l'adoption avec les mêmes raisons de fait que M. Jaurès. Bref, la Chambre, sous le coup de l'émotion intense où l'avaient jetée tous ces incidents, vota la proposition séance tenante.

« Dans le désarroi de cette fin de séance, l'Assemblée vota les yeux fermés, c'est le cas de le dire : car elle ne s'aperçut pas que son vote accordait à la Commission des pouvoirs qui étaient, vu les circonstances et le but qu'on se proposait, superflus sur certains points et insuffisants sur d'autres. En effet, ce qu'il fallait à la Commission, c'était moins des droits comme ceux de perquisition et de saisie, que des pouvoirs efficaces sur les témoins qu'elle allait entendre, pour les obliger à parler et à dire la vérité. Or, en l'assimilant au juge d'instruction, on lui donnait bien le droit de contraindre les témoins à comparaître, de leur déférer le serment, de condamner les témoins défaillants. Mais elle restait désarmée en présence des dépositions mensongères, puisqu'en matière pénale, le faux témoignage, commis à l'instruction, ne constitue pas une infraction punissable. Ainsi les témoins allaient pouvoir continuer à dissimuler impunément la vérité devant elle et rejouer encore la même comédie que précédemment.

« Aussi un député, M. Lerolle, ayant aperçu après coup cette lacune, déposait, dès le lendemain, une proposition de loi tendant à modifier les articles 361 et 362 du Code pénal, pour constituer en infraction pénale les faux témoignages commis devant le juge d'instruction. Pour pouvoir utiliser cette disposition dans l'affaire pendante, il eût fallu l'adopter immédiatement. Mais elle apportait une trop grave modification à la procédure pénale, pour que la Chambre pût la voter sans étude ni discussion. Aussi, rejetant la demande de discussion, elle renvoya la proposition à la Commission de réforme judiciaire. D'ailleurs le Sénat allait se charger de mettre au point le texte voté par la Chambre, en l'adaptant aux nécessités du moment.

« Vu l'urgence créée par les circonstances, la Haute Assemblée fit diligence. La Commission était nommée le 19 mars et, dès le lendemain, la proposition venait en discussion. La Commission présentait un texte contenant des dispositions très différentes de celles votées par la Chambre. Critiqué par M. Milliard pour des raisons d'ordre juridique, défendu sur ce même terrain par le rapporteur M. Trouillot, appuyé par M. Ribot qui lui apporta l'appui de sa haute autorité en insistant particulièrement sur les nécessités politiques qui imposaient son adoption, le texte de la Commission fut finalement adopté sans modification et à une très grosse majorité. La loi, votée par le Sénat, revint à la Chambre qui l'adopta, sans discussion, le 23 mars.

« Œuvre exclusive du Sénat, la loi du 23 mars 1914 est très différente de ce qu'avait primitivement voté

la Chambre des députés, comme on va le voir par l'analyse de son contenu ; ainsi elle répond bien au but qu'on s'était proposé en la votant.

« D'abord, tandis que la Chambre avait voté une loi qui n'était que spéciale à la Commission de l'affaire Rochette, le Sénat en a fait une loi générale, pouvant désormais s'appliquer à toutes les Commissions d'enquête parlementaire. Il a voulu par là atténuer dans une certaine mesure son caractère de loi de circonstance.

« C'est encore le Sénat qui a établi que les Commissions ne seraient investies des pouvoirs judiciaires prévus que sur la décision spéciale de la Chambre qui les aura nommées.

« Enfin, la caractéristique essentielle de la loi de 1914 est de n'établir, au profit des Commissions d'enquête, que des pouvoirs judiciaires limités. Au lieu de se borner à attribuer en bloc, sans spécifier, ni limiter, tous les pouvoirs du juge d'instruction, comme l'avait d'abord décidé la Chambre, elle précise et restreint cette attribution. Les pouvoirs judiciaires accordés sont moins larges que ceux du juge d'instruction.

« Ainsi le droit de perquisition et de saisie n'est pas reconnu. Mais la Commission pourra donner l'ordre à des témoins de comparaître, leur déférer le serment, requérir le procureur de la République de décerner des mandats d'amener contre les témoins qui s'obstinent à ne pas comparaître. Des pénalités sont prévues contre les témoins défaillants. Mais, à la différence du juge d'instruction, la Commission ne peut pas les prononcer elle-même. La loi réserve cette

compétence répressive aux tribunaux judiciaires.

« Par ailleurs, cependant, les Commissions d'enquête obtiennent une prérogative que le Code pénal ne reconnaît pas en matière d'instruction pénale. Comblant la lacune qui n'avait pas été vue tout d'abord par la Chambre, le Sénat a fait décider que le faux témoignage dans l'enquête parlementaire serait un délit, comme dans les enquêtes civiles, et puni des peines prévues à l'article 363 du Code pénal.

« Ainsi, la loi de 1914 se borne bien à fixer la situation des témoins cités par les Commissions d'enquête parlementaire pour les assimiler aux témoins judiciaires. Elle limite à cette matière les pouvoirs judiciaires de la Commission, en lui refusant d'ailleurs une certaine compétence répressive qui appartient au juge d'instruction. Elle se présente donc, surtout avec sa disposition relative aux faux témoignages, comme tout à fait adéquate aux circonstances qui l'avaient provoquée et très suffisante par ailleurs pour faire face aux difficultés qui avaient surgi. En effet, pour cela, point n'était besoin des droits de perquisition et de saisie. Il était uniquement nécessaire de se prémunir contre les réticences et les mensonges des témoins que la Commission allait avoir à entendre, d'avoir les moyens de résoudre la contradiction entre les affirmations du président Bidaut de l'Isle et celles du procureur général Fabre » (1).

M. le professeur Bonnard estime que la loi de 1914

(1) R. Bonnard, professeur, *Les pouvoirs judiciaires des Commissions d'enquête parlementaire*, in *Revue du droit public*, Paris, Giard, 1914, n° 2.

respecte le principe de la séparation des pouvoirs. Il reconnaît que ses dispositions ne sont pas conformes à une rigoureuse interprétation de ce principe et en constituent une exception. « L'institution du témoignage oral obligatoire est essentiellement une institution d'ordre judiciaire », de sorte que les Commissions d'enquête se trouveront donc investies de pouvoirs « qui sont spéciaux à l'exercice de la fonction judiciaire ». Mais M. Bonnard entend démontrer que cette exception est admissible.

Il est certain, comme nous l'avons exposé ci-dessus, que la séparation des pouvoirs ne signifie pas que chaque organe indépendant et séparé soit cantonné dans l'accomplissement exclusif d'une des trois fonctions de l'Etat : législative, administrative et juridictionnelle. L'activité des organes est délimitée suivant une démarcation dans laquelle sont combinés d'une part le domaine d'action, d'autre part l'autorité et l'indépendance dont jouit l'organe, enfin la fonction exercée. Vis-à-vis du pouvoir judiciaire, l'activité du Pouvoir législatif est limitée de la manière suivante : le domaine réservé au Parlement englobe tout ce qui concerne le statut juridique des particuliers, domaine également réservé au Pouvoir judiciaire : seule la fonction exercée diffère ; le Parlement n'ayant que la fonction législative, l'autorité judiciaire détient, sous réserves de l'exception constituée par l'existence d'une Haute Cour de justice (1),

(1) Le contentieux électoral (vérification des pouvoirs) est une matière administrative ; il intéresse le fonctionnement des services publics.

le monopole de la fonction juridictionnelle dans le domaine des choses du Droit civil, comme disait Montesquieu. De même qu'une exception a été apportée à cette règle par l'institution d'une justice politique, de même on peut concevoir une autre exception, savoir l'octroi de pouvoirs judiciaires aux Commissions d'enquête.

Or, comme le remarque M. Bonnard, pour déterminer la portée de la règle et apprécier le bien fondé de l'exception, il faut considérer le but poursuivi. Ici, « le but poursuivi, écrit le savant professeur, la conséquence pratique à réaliser, est d'assurer une protection efficace des droits individuels. Les fonctions judiciaires, en effet, obligent souvent, par leur nature même, à des appréciations discrétionnaires vis-à-vis d'individus déterminés et prêtent ainsi à des abus susceptibles de causer de graves atteintes aux droits individuels. Si alors elles ont été réservées à certains agents, c'est que ces agents ont reçu une organisation telle qu'on espère qu'ils se livreront à des appréciations discrétionnaires avec impartialité et sans arbitraire. L'immovibilité dont ils jouissent, les sanctions civiles, pénales ou disciplinaires qui peuvent les atteindre, concourent à ce but.

« Mais tous les actes qui se rattachent normalement à la fonction judiciaire n'offrent pas le même danger pour les droits individuels. Certains même sont inoffensifs à cet égard, parce qu'ils n'entraînent pas d'appréciation discrétionnaire. Alors, la raison d'être du monopole de compétence des agents judiciaires disparaît. Ces actes pourront être faits par des agents d'une autre catégorie, sans qu'on puisse dé-

clarer qu'il y a atténuation critiquable de la séparation des pouvoirs.

« Enfin, pour qu'une attribution de pouvoirs judiciaires à une autorité autre que les autorités judiciaires soit à rejeter au nom de la séparation des pouvoirs, il faut qu'elle soit susceptible d'entraîner cette conséquence pratique que la séparation prétend écarter : des violations abusives des droits individuels. Si, au contraire, cette attribution ne risque pas d'entraîner cette conséquence, il n'est pas possible de s'y opposer à raison de la séparation des pouvoirs.

« Telles sont les idées générales dont il faut maintenant faire l'application aux pouvoirs judiciaires en matière d'enquête parlementaire.

« Tout d'abord, une considération doit être dégagée. Donner des pouvoirs judiciaires à nos Commissions d'enquête, c'est attribuer au Parlement des fonctions d'ordre judiciaire. Or, l'organe législatif est de tous les organes de l'Etat le moins apte à exercer ces fonctions, sans danger pour les droits individuels. On ne devra donc le faire bénéficier qu'avec une extrême prudence d'une atténuation à la séparation des pouvoirs.

« En effet, les Assemblées politiques ne présentent aucune des garanties qu'offrent les autorités judiciaires. D'abord, l'impartialité, surtout en matière de décisions individuelles, n'est pas leur propre. Toute leur activité étant dominée par la lutte des partis, elles se laissent facilement entraîner à mettre leurs pouvoirs au service de leurs idées, de leurs passions, de leurs rancunes politiques, et cela souvent au détriment de toute justice et même de tout droit.

Enfin, elles tombent aisément dans l'injustice et l'arbitraire. De plus, elles sont des organes irresponsables. Leurs membres eux-mêmes, à raison des immunités dont ils jouissent dans l'exercice de leurs fonctions, ne peuvent pas être atteints de responsabilités civiles ou pénales. Ainsi, tendance à la partialité dans les décisions individuelles sous l'influence de considérations politiques, absence de répression pour les abus qui peuvent être commis, voilà ce qui rend le Parlement peu apte aux fonctions judiciaires, voilà ce qui fait que la séparation des pouvoirs devra être interprétée, en ce qui le concerne, d'une façon plus stricte que pour tout organe de l'Etat. »

Or, « parmi les pouvoirs que possèdent, soit le juge d'instruction dans l'instruction pénale, soit le juge commissaire dans l'enquête civile, si certains peuvent constituer des armes dangereuses pour les droits individuels, parce qu'ils impliquent des appréciations discrétionnaires, il n'en est pas de même pour certains autres d'entre eux. Il s'en trouve, en effet, qui ne prêtent guère à des abus arbitraires susceptibles de compromettre gravement des droits individuels, même de la part d'Assemblées dépourvues de réserve et d'esprit d'équité.

« Précisément, on peut ranger dans cette catégorie ceux que consacre la loi de 1914. Donner l'ordre à des témoins de comparaître, les y contraindre, leur déférer le serment, les obliger à dire la vérité, constituent des pouvoirs où l'arbitraire n'est guère à redouter parce que les obligations qui y correspondent sont, par nature même, très précises. De plus, même si

des abus étaient commis, ils n'entraîneraient pas des conséquences extrêmement préjudiciables. Ainsi, les dispositions de la loi de 1914 ne sont pas critiquables comme atténuation à la séparation des pouvoirs, parce que les pouvoirs judiciaires qu'elle attribue au Parlement ne sont pas de ceux qui peuvent mettre en péril les droits individuels.

« Mais il en serait autrement si les Commissions d'enquête parlementaire avaient été investies d'un pouvoir répressif sur les témoins défaillants ou les faux témoins. Car ces décisions pénales ne sont pas prises automatiquement. Elles entraînent certaines appréciations discrétionnaires. Il faut décider sur les excuses présentées en cas de non-comparution, sur les refus ou restrictions dans les dépositions à raison du secret professionnel. Enfin, les droits des témoins sont assez incertains. C'est au juge à en fixer les limites pour chaque cas particulier. D'où, possibilités d'arbitraire d'autant plus dangereuses pour les droits individuels qu'il s'agit d'infliger une pénalité. La loi de 1914 a donc décidé correctement, au point de vue de la séparation des pouvoirs, en refusant ce pouvoir répressif aux Commissions d'enquête.

« Il faut en dire autant des droits de perquisition et de saisie, d'arrestation et d'inculpation. Ces pouvoirs, éminemment redoutables pour les droits individuels, fournissent aux Assemblées politiques — l'histoire le prouve — le moyen de se livrer aux pires excès. »

Ainsi, en n'accordant aux Commissions d'enquête que certains pouvoirs judiciaires, la loi de 1914 reste correcte au point de vue de la séparation des

pouvoirs. Telle est la conclusion à laquelle aboutit M. le professeur Bonnard.

Nous ne pouvons pas partager son avis sur ce point. Ce que nous avons dit plus haut sur la gravité des obligations qui s'imposent aux témoins, et sur la nécessité de fonder ces obligations sur un besoin réel de sécurité publique et sur une exigence sérieuse de l'intérêt général, nous conduit à raisonner d'une manière différente. Il ne faut pas se contenter de constater que l'octroi des pouvoirs judiciaires en matière de témoignage oral obligatoire à des comités parlementaires n'est pas de nature à avoir pour les particuliers des conséquences très préjudiciables parce que les obligations du témoin sont très précises et relativement légères. Il faut aussi se demander si le but pour lequel on impose aux citoyens ces nouvelles sujétions, avec les risques qu'elles comportent, étant donné la nature du pouvoir qui en bénéficie, si ce but est suffisamment élevé, si l'intérêt en jeu est assez grave pour justifier, dans un régime démocratique de liberté et d'égalité, les atteintes apportées aux droits de l'individu.

Nous sommes ainsi amenés à distinguer suivant les différents domaines dans lesquels le pouvoir d'enquête s'exerce. Les moyens d'investigations dont disposeront les comités parlementaires pourront être plus ou moins puissants suivant le degré d'importance que l'enquête présente au point de vue de l'intérêt public, étant donné le domaine dans lequel elles s'exerce.

Il n'y a pas de doute que l'intérêt public est en jeu dans les enquêtes que l'on peut appeler législa-

tives. Le but est ici, en effet, d'étudier la situation économique d'une industrie, le fonctionnement d'un service public, et cela en vue de savoir s'il y a lieu de faire une loi ou de modifier la législation existante.

La seconde espèce d'enquête parlementaire paraît aussi toucher essentiellement à l'intérêt public : ce sont les enquêtes électorales. La validation des élections des députés et des sénateurs est une opération importante pour le fonctionnement du pouvoir législatif. Toutefois, en France, le contentieux électoral, étant et ayant toujours été un contentieux administratif, les Chambres, en validant les pouvoirs de leurs membres, sont assimilables non à des juridictions civiles, mais à des juridictions administratives. Or, ainsi que nous l'avons indiqué *supra*, il est admis par la jurisprudence que les règles du Code de procédure civile en matière d'enquête ne sont pas intégralement obligatoires pour les juridictions administratives. D'autre part, il y a déjà un contentieux répressif, confié à l'autorité judiciaire, pour les délits électoraux, et dans lequel les Chambres ne peuvent s'immiscer.

Enfin, en ce qui concerne les enquêtes visant les actes du gouvernement dans le but de mettre en jeu la responsabilité pénale des ministres par la mise en accusation devant la Haute-Cour, nous avons vu que la fonction de juge d'instruction est réservée en cette matière à la Haute-Cour elle-même. Pour décider si elle doit déclancher la procédure, la Chambre n'a pas à faire l'instruction complète de l'affaire ; elle n'est donc pas fondée à exiger les pouvoirs du juge d'instruction en cette matière.

Pour ce qui est du domaine dans lequel l'enquête parlementaire a pénétré par une excroissance, qui à notre avis est irrégulière, et dans lequel le Parlement s'érige en une sorte de jury de l'honneur parlementaire, l'octroi de pouvoirs judiciaires nous paraît non seulement sans fondement, mais encore contraire au principe de l'égalité des citoyens. En donnant aux Chambres des pouvoirs d'instruction exceptionnels, on tend à accorder aux parlementaires une sorte de privilège à n'être jugés que par leurs pairs. De toutes façons, dans l'intérêt exclusif d'un corps de la nation, il n'est pas légitime d'imposer aux citoyens des obligations auxquelles ils ne sont normalement assujettis que lorsque l'intérêt de la collectivité tout entière est en cause.

En définitive, l'existence de pouvoirs judiciaires ne se justifie que pour les enquêtes *législatives*. Or, en cette matière, ces pouvoirs sont le plus souvent inutiles. En tous cas, la loi de 1914, en donnant au Parlement la faculté de les accorder à toutes sortes de Commissions d'enquête sans distinguer suivant la nature des investigations ordonnées, semble bien avoir consacré une exception insuffisamment fondée en principe de la séparation des pouvoirs.

A propos de l'enquête ordonnée en 1924 sur l'origine des fonds destinés aux campagnes électorales et au cours de laquelle deux membres du Parlement furent poursuivis devant le tribunal correctionnel en vertu de la loi de 1924, pour refus de témoigner, M. le doyen Berthélemy a examiné, dans un article de la *Revue politique et parlementaire* (1), si la loi

(1) *Revue politique et parlementaire*, 1925, t. 125, p. 355.

en question était inconstitutionnelle et si, en conséquence, les tribunaux avaient le droit d'en refuser l'application.

Que la loi de 1914 contienne des dispositions qui, au point de vue doctrinal, se heurtent au principe de la séparation des pouvoirs, même interprété d'une manière large, ceci peut n'avoir, en droit public français, aucune conséquence juridique si notre Constitution n'a pas mis ce principe à la base de nos institutions politiques.

Sur ce point, la réponse est facile : les articles 1 et 3 de la loi constitutionnelle du 25 février 1875 qui stipulent, l'un que « le pouvoir législatif s'exerce par deux Assemblées », l'autre que le Président de la République « assure l'exécution des lois », ces textes se réfèrent clairement au principe dont il s'agit et en déterminent d'une manière suffisamment nette l'application dans notre régime constitutionnel.

La loi du 23 mars 1914 étant en marge du principe qui domine notre Constitution, les juges sont-ils fondés à refuser de l'appliquer en arguant de son caractère inconstitutionnel ?

Sur cette question, il existe une doctrine imposante dans le sens de l'affirmative. MM. les doyens Berthélemy, Duguit, Hauriou, M. le conseiller Beudant, MM. Rolland, Mestre, Le Blanc, entre autres, s'efforcent de démontrer que, lorsque la loi ordinaire est en contradiction avec la loi constitutionnelle, le juge doit donner la préférence à cette dernière qui est hiérarchiquement supérieure à l'autre, en assurer l'application et par conséquent refuser de tenir compte de la loi ordinaire inconstitutionnelle.

Il est toutefois, en pratique, difficile, sinon impossible, de demander aux magistrats de s'appuyer sur une contradiction qui existe non pas entre deux textes précis, mais entre un texte et un principe dont l'interprétation est susceptible de varier suivant les conceptions doctrinales de chacun. C'est pourquoi nous ne croyons pas que l'autorité judiciaire puisse, en France, se reconnaître le droit d'arguer la loi du 23 mars 1914 d'inconstitutionnalité formelle et de refuser de l'appliquer.

Saisi, à propos de poursuites intentées contre deux personnes qui avaient été convoquées devant la Commission d'enquête désignée en novembre 1930 et qui avaient refusé l'une de comparaître, l'autre de prêter serment, du point de savoir si la loi de 1914 était ou non inconstitutionnelle, le tribunal correctionnel de la Seine, par jugement du 16 mars 1931 (12^e Chambre, affaire Oustric et Paradis), s'est abstenu de répondre sur cette question.

§ 2. — *Les législations étrangères.*

C'est, semble-t-il, en Angleterre que les Commissions d'enquête ont les moyens d'investigation les plus étendus.

Ceci se comprend si l'on considère que les lois relatives à la Constitution politique de la nation émanent de la législature comme toutes les autres lois. Comme ces dernières, la législature peut les changer et elles sont à sa merci.

Les lois politiques les plus fondamentales, comme la *magna charta*, comme les Acts d'union de l'Ecosse

et de l'Irlande, les lois relatives à la Couronne, à l'Eglise ou au Parlement lui-même, ne sont après tout que des lois comme les autres, et à leur égard le Parlement est tout puissant, car il est la nation même.

Dans ces conditions, chaque Chambre peut donner aux organismes auxquels elle confie le soin d'effectuer une enquête les pouvoirs les plus étendus.

D'ailleurs le Parlement, en pratique, fixe toujours très exactement, en même temps que le champ d'opération de ces Commissions, soit qu'il s'agisse d'un Committee of the whole house, soit d'un Select Committee, leurs moyens d'investigation.

L'usage est la source principale du droit applicable à la matière. Il paraît être de donner des moyens d'enquête plus étendus aux Commissions nommées par la Chambre des Communes qu'à celles nommées par la Chambre des Lords.

« Les Commissions de la Chambre des Lords ne disposent pas par elles-mêmes et *ipso jure* du droit de citer des témoins, ni d'ordonner la production de documents. La Chambre des Lords peut leur donner ce pouvoir ; mais elle ne le leur donne pas et les Commissions ne l'ont pas.

« Leur seul pouvoir est d'inviter des témoins à venir déposer, et c'est volontairement et librement que ceux-ci se présentent ordinairement. Les personnes appelées reçoivent du secrétaire de la Commission une note les invitant à comparaître tel jour devant la commission » (1).

(1) Fromageot, *Etude sur les pouvoirs des Commissions*

Le président de la Commission a le droit d'exiger le serment des témoins qui comparaissent. Autrefois les témoins prêtaient serment à la barre de la Chambre des Lords. Ultérieurement on a trouvé plus pratique de leur faire prêter serment devant la Commission.

Les témoins déposent oralement. Tout membre de la Commission peut lui poser des questions.

Toute fausse déposition est susceptible d'entraîner des poursuites pour faux témoignage.

La coutume relative aux Commissions de la Chambre des Communes est légèrement différente. D'abord la Chambre des Communes a le droit d'obliger les témoins à comparaître devant ses Commissions d'enquête, comme elle a également le droit de se faire communiquer tous documents nécessaires. Le témoin qui refuse de comparaître tombe sous le coup de sanctions qui sont prononcées par la Chambre elle-même. Celle-ci peut le faire emprisonner par le *sergeant at arms*.

D'autre part, la Chambre des Communes n'avait pas autrefois le pouvoir de déférer le serment aux témoins. Cette particularité s'expliquait difficilement. Pour tourner la difficulté, la Chambre des Communes avait eu quelquefois recours à des expédients. Elle choisissait parmi ses membres ceux qui étaient magistrats ; elle s'adressait à eux afin qu'en leur qualité de juges ils administrassent le serment. Cette pratique était illégale, car un juge n'a naturellement le pouvoir de déférer le serment que dans une enquête dont il est chargé lui-même.

politiques d'enquête en Angleterre, in Bulletin mensuel de la Société de législation comparée, 1893, p. 180.

Aujourd'hui cet expédient n'est plus nécessaire. Depuis 1871, en vertu des statuts 34 et 35 Victoria, Ch. 83, la Chambre des Communes et les Commissions qui en émanent ont plein pouvoir de déférer le serment.

La Chambre des Communes applique elle-même les sanctions que les témoins sont susceptibles d'encourir, soit parce qu'ils refusent de comparaître, soit parce qu'ils refusent de prêter serment ou de déposer, soit pour refus de communiquer des pièces.

Dans aucun autre pays les Assemblées n'ont en matière d'enquête des pouvoirs aussi étendus.

En Belgique, la loi du 3 mai 1880 donne aux Commissions d'enquête des pouvoirs judiciaires.

La Constitution belge se réfère pourtant, dans son titre III, au principe de la séparation des pouvoirs, et elle distingue aux articles 26, 29 et 30 les pouvoirs législatif, exécutif et judiciaire.

Néanmoins le législateur n'a pas cru porter atteinte à ce principe lorsqu'en 1880 il a donné au Parlement, en matière d'enquête, les pouvoirs attribués au juge d'instruction par le Code d'instruction criminelle.

On peut expliquer cette solution par ce fait que le droit public belge n'interprète pas le principe de la séparation des pouvoirs comme il semble devoir être interprété en droit français.

Il y a une différence profonde à cet égard entre la Belgique et la France. Dans le premier pays la Constitution a donné la prédominance au pouvoir législatif qui comprend les deux Chambres et le roi, et si elle s'est préoccupée d'assurer l'indépendance du pouvoir judiciaire à l'égard du pouvoir exécutif, elle

n'a pas pris les mêmes précautions à l'égard du pouvoir législatif. C'est pourquoi le principe de la séparation des pouvoirs n'a pas paru s'opposer dans ce pays à ce que l'on donne des moyens d'investigation réservés d'ordinaire au pouvoir judiciaire, aux Commissions d'enquête (1).

La loi du 3 mai 1880 contient les dispositions suivantes en ce qui concerne les moyens d'investigation des Chambres en matière d'enquête :

Article 4 : « Les pouvoirs attribués aux juges d'instruction par le Code d'instruction criminelle appartiennent à la Chambre ou à la Commission d'enquête ainsi qu'à leur président.

« Toutefois la Chambre a le droit, toutes les fois qu'elle ordonne une enquête, de restreindre ces pouvoirs.

« Ces pouvoirs ne peuvent être délégués ; sauf le droit qu'a la Chambre ou sa Commission de faire, en cas de nécessité, procéder par voie rogatoire à des devoirs d'instruction spécialement déterminés.

« Cette mission ne peut être confiée qu'à un conseiller de Cour d'appel ou à un juge du tribunal de première instance dans lequel le devoir d'instruction doit être rempli... »

Article 8 : « Les témoins, les interprètes et les experts sont soumis, devant la Chambre, la Commission ou le magistrat commis, aux mêmes obligations que devant le juge d'instruction, et en cas de refus ou de négli-

(1) Payen, *Les enquêtes parlementaires et la loi belge du 3 mai 1880*, *Annales de l'Ecole des Sciences politiques*, Paris, 1893, p. 333.

gence d'y satisfaire, ils sont passibles des mêmes peines.

« Le serment sera prêté d'après la formule usitée devant la Cour d'assises. »

L'article 9 prévoit le faux témoignage, la subornation de témoin, la corruption...

Les Chambres n'ont pas le droit de poursuivre elles-mêmes la répression des infractions. Elles ne peuvent que transmettre les procès-verbaux les constatant au procureur général près la Cour d'appel pour y donner telle suite que de droit.

La disposition fondamentale qui caractérise la loi belge, c'est l'assimilation avec les pouvoirs du juge d'instruction. Cette assimilation d'ailleurs n'est pas très rigoureuse puisque le faux témoignage est puni devant la Commission d'enquête, alors qu'il ne l'est pas devant le juge d'instruction. En outre la Chambre a la faculté de limiter les pouvoirs de la Commission d'enquête. Elle peut restreindre à cet égard l'application de la loi dans tel ou tel cas particulier.

Quoi qu'il en soit, une Commission parlementaire va donc avoir le droit éventuellement de faire opérer des visites domiciliaires, des perquisitions, des saisies de papiers et documents et même de délivrer des mandats d'arrêt. Ces dispositions, qui peuvent peut-être s'accorder avec l'interprétation du principe de la séparation des pouvoirs en Belgique, n'en sont pas moins très critiquables si l'on se place au point de vue des droits des citoyens, car avec l'extension du suffrage universel le Parlement belge est, comme toute autre assemblée, un organisme où les passions politiques sont susceptibles de se développer, de sorte

que les pouvoirs confiés aux Commissions d'enquête peuvent devenir, dans la lutte des partis, un instrument de combat et entraîner des abus.

Aux Pays-Bas, nous trouvons une législation qui est déjà un peu moins large en cette matière. La loi du 5 août 1850 donne aux Commissions d'enquête le pouvoir d'obliger les témoins à comparaître et de leur déférer le serment. Mais elle ne leur reconnaît pas pouvoir de réquisition, de visite domiciliaire, etc.

D'après l'article 10 de la loi de 1850, c'est le juge civil qui est compétent pour connaître de toutes les questions relatives aux dépositions des témoins devant la Commission d'enquête, en première instance comme en appel. Mais l'affaire est traitée dans les formes usitées devant le tribunal correctionnel, et le témoin peut encourir une amende, éventuellement être appelé à subir la contrainte par corps en cas de refus de déposer.

Les Constitutions récentes de l'Europe centrale donnent en général aux Commissions d'enquête les pouvoirs judiciaires, mais en Allemagne en particulier, les dispositions d'ordre constitutionnel qui se réfèrent à cette matière emploient une formule plus perfectionnée que les lois ordinaires qui règlent la question en Belgique et aux Pays-Bas.

En Allemagne, autrefois, on ne trouvait aucun texte sur cette question, ni dans la Constitution, ni dans la loi ordinaire. La Constitution prussienne prévoyait cependant le droit d'enquête des Assemblées, mais il n'y avait aucune disposition d'ordre constitutionnel ou législatif ni aucune coutume ou usage qui per-

mettent d'affirmer que l'enquête comportât le pouvoir judiciaire (1).

La Constitution du Reich détermine de la façon suivante les moyens d'investigation des Commissions d'enquête nommées par le Reichstag :

Article 34, al. 3 : « Les dispositions du Code de procédure pénale sont applicables par analogie aux enquêtes des Commissions et des autorités agissant sur leur demande ; toutefois il n'est pas porté atteinte au secret des lettres, de la poste ou du télégraphe et du téléphone ».

Remarquons d'abord que, comme aux Pays-Bas, il ne semble pas que, contrairement à ce qui se passe en Belgique, le Parlement ait le droit de limiter à son gré les moyens d'investigation des Commissions d'enquête. Comme aux Pays-Bas la loi ordinaire, en Allemagne la Constitution détermine ces moyens d'investigation *ne varietur*.

Ce qu'il y a d'intéressant dans la Constitution allemande, c'est la formule employée : « Les dispositions du Code de procédure pénale sont applicables *par analogie*... ». Cette formule permet au législateur, lorsqu'il fixera les détails de la question, ou à la pratique parlementaire de tenir compte des intérêts en présence, des conditions de l'enquête parlementaire et des droits individuels à respecter pour limiter les pouvoirs judiciaires des Commissions d'enquête.

(1) Van Raalte, *Note sur les Commissions d'enquête parlementaires dans les Pays-Bas et en Allemagne*, in *Bulletin de la Société de législation comparée*, 1893, p. 285.

Les Constitutions de chacun des « Pays » du Reich se sont inspirées de la Constitution de l'Empire sur ce point, par exemple Bade (art. 38, al. 2), l'Etat libre de Bavière (§ 52, al. 2). Dans ce dernier pays, le Landtag a le choix de procéder lui-même à l'enquête par une Commission nommée dans son sein ou d'y faire procéder par les autorités de l'Etat et des communes. Le principe de la séparation des pouvoirs est donc interprété dans ce pays d'une manière beaucoup moins rigoureuse qu'en France. Chez nous on considérerait comme une violation de ce principe que d'obliger les agents judiciaires, notamment les juges d'instruction, à prêter leur concours au Parlement et à agir sous les ordres de ce dernier ; dans notre droit public, il y aurait violation inadmissible de la séparation dans le fait d'agents judiciaires mis à la disposition d'une autorité étrangère à l'ordre judiciaire.

« Ce fut là l'argument soutenu d'abord par M. Bourgeois, Garde des Sceaux, puis par un député, M. Jumel, à la séance de la Chambre des députés du 15 décembre 1892, pour combattre la proposition de loi de M. Pourquery de Boisserin qui précisément établissait ce système au profit de la première Commission d'enquête sur l'affaire de Panama » (1).

La Constitution de la ville libre de Dantzig contient des dispositions très précises et très complètes sur les Commissions d'enquête parlementaire. En ce qui concerne les moyens d'investigation de ces Commissions, l'article 19 de la Constitution du 11 mai 1922

(1) Bonnard, *op. cit.*

est ainsi conçu : « Les autorités judiciaires et administratives sont tenues de donner suite à la demande de ces Commissions en vue de la réunion des preuves. Les dossiers de ces autorités doivent leur être communiqués sur leur demande. Les dispositions du Code de procédure pénale sont applicables par analogie aux enquêtes des Commissions et des autorités requises par elles. Toutefois il n'est rien modifié au secret des lettres, de la poste, du télégraphe et du téléphone.

En Pologne, l'article 34 de la Constitution du 17 mars 1921 laisse à la Diète la faculté de fixer les attributions et les prérogatives des Commissions d'enquête qu'elle institue.

La Diète pourra donc, s'il lui agréé, leur donner des pouvoirs judiciaires.

Voici maintenant des pays où les Commissions d'enquête ne semblent avoir que des moyens d'investigation restreints.

Au Danemark, article 45, Constitution du 5 juin 1915 : « Les Commissions (d'enquête) ont le droit de requérir des autorités publiques et des particuliers des explications orales ou écrites ». Cette disposition, par le fait qu'elle ne contient pas le mot témoignage, semble exclure des moyens d'investigation des Commissions le témoignage oral obligatoire, tel qu'il existe en matière civile ou pénale.

En Suisse, certains cantons, par exemple le canton de Genève, proclament d'une manière très nette le principe de la séparation des pouvoirs (Genève, art. 94) : « Le pouvoir judiciaire est séparé du pouvoir législatif et du pouvoir exécutif. »

Par ailleurs, la Constitution ne contient aucune disposition en ce qui concerne les pouvoirs d'enquête, par conséquent il semble que dans ce pays il serait inconstitutionnel de confier à des Commissions d'enquête des pouvoirs judiciaires.

La loi constitutionnelle tchécoslovaque du 29 février 1920 ne contient aucune disposition en ce qui concerne le pouvoir d'enquête. Elle prévoit seulement, à l'article 52, que les Chambres ont le droit d'établir des Commissions auxquelles les ministres doivent fournir les renseignements demandés... Il ne semble pas ainsi que le Parlement de cette République ait le droit de citer des particuliers en témoignage.

Aux Etats-Unis, le principe de la séparation des pouvoirs a été interprété dans un sens très rigoureux, et au point de vue auquel nous nous sommes placé, en somme d'une manière très satisfaisante.

Bien que la République américaine ait puisé dans les coutumes du Parlement anglais beaucoup de règles relatives au fonctionnement du Congrès, le fait que la Constitution, acte supérieur placé hors de l'atteinte du Congrès, ait proclamé le principe des pouvoirs séparés a eu pour conséquence de faire refuser formellement aux Chambres les pouvoirs judiciaires en matière d'enquête.

Dans une affaire Kilbourn contre Thompson, une personne avait été citée comme témoin devant une Commission de la Chambre des représentants ; elle refusa de répondre à certaines questions qui lui étaient posées : la Chambre donna l'ordre de l'envoyer en prison. Le témoin, ayant attaqué le sergent at arms pour emprisonnement illégal, la Supreme

Court lui donna gain de cause, lui accorda une indemnité et déclara que la Constitution, n'ayant donné à aucune des Chambres le pouvoir de prononcer des peines pour refus d'obéissance à ses injonctions, ce pouvoir ne lui appartenait pas, et qu'en conséquence le sergent at arms ne pouvait être couvert par l'ordre que lui avait donné la Chambre.

Un fait analogue s'est produit en 1887, à propos de la loi du 3 mars de la même année, relative à la situation des compagnies de chemins de fer. Cette loi avait ordonné une enquête sur les agissements et la situation financière desdites compagnies. Aux termes de ses dispositions, les commissaires devaient pouvoir mander des témoins, exiger la production de tous registres ou documents utiles, déférer le serment, et, en cas de résistance à leurs ordres, les Cours de justice devaient décerner des mandats de comparution et des peines sévères frappaient la désobéissance à ces mandats. Il arriva qu'un membre du Sénat ayant refusé d'obéir à une convocation de la Commission, un mandat fut demandé à l'autorité judiciaire. Celle-ci, conformément à la jurisprudence antérieure, déclara cette disposition de la loi inconstitutionnelle et jugea qu'une Commission ne pouvait être investie du droit de contraindre des témoins à se présenter devant elle (1).

(1) Fromageot, *Etude sur les pouvoirs des Commissions politiques d'enquête en Angleterre*, in *Bulletin mensuel de la Société de législation comparée*, 1893, p. 177-178.

DEUXIÈME PARTIE

L'OBSERVATION DES RÈGLES DU RÉGIME PARLEMENTAIRE DANS LE FONCTIONNEMENT DES COMMISSIONS D'ENQUÊTE

CHAPITRE PREMIER

DES RÈGLES TENDANT A MAINTENIR L'ÉQUILIBRE CONSTITUTIONNEL ENTRE LES DEUX ASSEMBLÉES EN MATIÈRE D'ENQUÊTE ET DES RÈGLES ASSURANT LE CONTROLE DES ASSEMBLÉES SUR LES COMITÉS D'ENQUÊTE

§ 1^{er}. — *Observations générales.*

La division du Corps législatif en deux Chambres est une institution essentielle du gouvernement parlementaire. Cette division a tout d'abord pour but d'affaiblir la puissance du pouvoir législatif, laquelle est immense et partant dangereuse, elle contribue à sauvegarder l'indépendance du pouvoir exécutif ; elle a l'avantage de remédier aux entraînements et aux erreurs auxquels est si facilement exposée toute Assemblée délibérante.

En ce qui concerne le pouvoir d'enquête, la dualité des Chambres a pour conséquence d'interdire aux deux Assemblées de former par une décision commune, loi ou résolution, une Commission unique, composée de membres pris dans les deux Assemblées. Une telle pratique serait contraire en principe suivant lequel le pouvoir législatif, y compris toutes les attributions qu'il implique et notamment le droit d'enquête, doit être exercé par deux organes distincts et séparés.

La dualité des Chambres, en tant qu'elle comporte une certaine répartition des compétences dévolues au Parlement entre les deux Assemblées, réagit encore sur le droit d'enquête en en excluant l'exercice, pour chaque Assemblée, dans le domaine réservé à l'autre.

En troisième lieu, on rencontre, dans le fonctionnement de l'enquête parlementaire, le problème des droits respectifs de la majorité et de la minorité au sein de chaque Chambre dans la mise en mouvement de cette procédure et la composition de l'organe investi du pouvoir d'enquête.

Enfin, du moment que l'enquête se trouvera confiée à une Commission, il y aura lieu de prévenir tous les abus inhérents au système des comités, en assujettissant étroitement au contrôle de l'Assemblée la Commission à laquelle aura été délégué le droit d'enquête.

§ 2. — *Interdiction de former des Commissions mixtes en matière d'enquête.*

En France, le Sénat, par la résolution du 10 juin 1876 arrêtant son règlement, et la Chambre par la résolution du 16 juin suivant arrêtant elle aussi le règlement de cette Assemblée, se sont reconnu la faculté de nommer chacun une Commission, afin que ces deux Commissions entrent en conférence en vue de poser les bases d'un accord entre les deux Assemblées sur un projet de loi qui n'a pu encore être adopté dans les mêmes termes par chaque Chambre. Dans cette hypothèse, on admet qu'une

dérogação est possible au principe suivant lequel le pouvoir législatif s'exerce par deux Assemblées. Dans tout autre cas, il paraît inconstitutionnel d'autoriser deux ou plusieurs Commissions du Sénat et de la Chambre à se réunir et à délibérer en commun.

Les Commissions d'enquête ne peuvent donc user de la procédure instituée en 1867 en cas de conflit législatif. Elles sont donc toujours instituées par une résolution, c'est-à-dire une décision que chaque Assemblée prend seule, en pleine autorité, et à laquelle l'autre Chambre reste totalement étrangère.

On ne peut pas non plus envisager qu'une enquête, même confiée à une seule Chambre, soit décidée par une loi. Il nous paraît que l'enquête rentre dans cette catégorie d'attributions que chaque Chambre doit exercer seule, parce que la Constitution a voulu, en cette matière, garantir le pays des abus de pouvoirs que rendrait possible une conjugaison des volontés des Assemblées.

Une enquête ordonnée par une loi bénéficierait de l'autorité qui s'attache à toute disposition législative, et il serait à craindre que le Parlement n'insère dans cette loi, au profit de cette enquête même, des pouvoirs exorbitants. Au surplus, la loi est par essence une mesure d'ordre général. Dans l'espèce, la fonction législative serait utilisée à faux, en vue d'une mesure particulière.

Enfin, il est contraire à l'indépendance respective de chaque Chambre de recourir à une procédure qui suppose que, pour exercer un droit qui lui est propre, une Assemblée est obligée de se procurer l'assentiment

de l'autre et d'obtenir la promulgation du chef de l'Etat.

Cependant, il peut arriver que le Sénat et la Chambre des députés nomment, chacun de leur côté, une Commission d'enquête pour procéder à des investigations sur les mêmes faits. Ainsi, le 17 décembre 1915 la Chambre, et le 24 décembre 1915 le Sénat, ont respectivement voté une résolution instituant une enquête sur les marchés conclus par l'Etat pour la défense nationale. Personne n'a vu alors, et d'ailleurs ne pouvait voir la moindre objection à ce que les bureaux des deux Commissions ainsi nommées préparent officieusement une méthode de travail destinée à prévenir toute cause de conflit entre les deux organes parlementaires. En fait, « ces deux Commissions décidèrent qu'avant de commencer l'examen des dossiers, leurs bureaux tiendraient une conférence pour élaborer un plan d'étude et de délibération qui serait ensuite soumis à chacune des Commissions délibérant séparément ».

La conférence eut lieu au Sénat le 30 décembre 1915, les bureaux s'efforcèrent d'arrêter un programme qui, tout en réservant à chacune des Commissions la plénitude de ses pouvoirs et de son initiative, permît l'examen concomitant des marchés par les deux Commissions.

« Ce programme fut consigné dans une note qui reçut l'approbation des deux Commissions séparément réunies ; nous extrayons de cette note les parties essentielles, c'est-à-dire celles qui intéressent directement le mécanisme parlementaire.

« Tout d'abord il a été reconnu et établi que l'une

et l'autre Commission auraient un droit égal de vue et d'examen sur tous les marchés passés par les divers départements ministériels. Mais, comme l'une et l'autre ne peuvent opérer simultanément sur les mêmes dossiers, on a pensé qu'il y aurait avantage à diviser le travail, de telle sorte que les dossiers, après avoir fait l'objet de l'examen d'une Commission, fussent soumis à l'examen de l'autre.

« Dans ce but, chacune des deux Commissions serait divisée en sous-commissions ou sections ayant de part et d'autre de semblables attributions, et les marchés, ayant été classés, tout à la fois d'après les services desquels ils émanent et d'après la nature des objets auxquels ils correspondent, passeraient alternativement de la Commission du Sénat à la Commission de la Chambre et inversement. Si, au cours de l'examen fait par une sous-commission, celle-ci constate des irrégularités ou des abus dans la préparation, la passation ou l'exécution d'un marché, elle présente ses observations sous forme d'un rapport à la Commission qui délibère sur les suites à donner. Les délibérations de la Commission, appuyées du rapport de la sous-commission et du dossier, sont transmises à la Commission des marchés de l'autre Assemblée. Le cas échéant, une conférence pourra avoir lieu entre les bureaux des deux Commissions en vue d'un accord possible sur les sanctions spéciales à réclamer, sauf les sanctions législatives, auquel cas la Commission de la Chambre a la compétence que la Constitution a réservée à la Chambre des députés.

« Les travaux d'une sous-commission ayant été

terminés pour les marchés de la première période, ils font l'objet d'un rapport d'ensemble, soumis avec les conclusions aux délibérations de la Commission plénière, qui prendra telles décisions qu'elle croira. Les décisions, avec l'ensemble des dossiers, seront transmises à la Commission de l'autre Chambre, et, s'il y a lieu, une conférence des bureaux des deux Commissions arrêtera les décisions communes, sauf toujours le cas des sanctions législatives, dont la priorité appartiendra à la Chambre des députés. »

Le premier rapport concernant les marchés de la guerre européenne a été déposé sur le bureau du Sénat le 25 juillet 1916, par M. Jenouvrier, la Commission de la Haute Assemblée concluait au vote d'une résolution invitant le ministre de la Guerre à poursuivre la réparation au profit de l'Etat du préjudice causé aux finances publiques dans l'exécution d'un marché passé le 28 août 1914, pour la fourniture de morue. Le premier rapport, déposé sur le bureau de la Chambre le 5 avril 1917, émanait de M. J.-B. Morin, et concernait les marchés passés par l'intendance B du camp retranché de Paris.

Par la suite, de très nombreux rapports furent déposés sur le bureau de chacune des deux Assemblées (1).

Il est curieux de constater qu'en Angleterre, terre d'élection du régime parlementaire, et dans le droit constitutionnel de laquelle a pris naissance le principe de la dualité des Chambres, les Commissions mixtes

(1) E. Pierre, *Traité de droit politique électoral et parlementaire*, Supplément, 1919, p. 803.

formées par la Chambre des Lords et la Chambre des Communes peuvent recevoir les pouvoirs d'enquête.

Les comités joints de la Chambre des Lords et de la Chambre des Communes sont assujettis, en ce qui concerne les instructions auxquelles ils ont à procéder, aux mêmes règles que les comités de la Chambre entière. C'est pourquoi un comité joint a le même pouvoir de faire prêter serment à des témoins que des comités siégeant séparément, et ce de la manière accoutumée (1).

Ceci s'explique par la souveraineté dont jouit le Parlement en Grande-Bretagne. Il faut d'ailleurs reconnaître que le pouvoir d'enquête, ainsi que nous l'avons indiqué, n'y est pas habituellement utilisé comme un instrument dans la lutte des partis. Il en est usé généralement d'une manière très impartiale. C'est pourquoi il ne s'est formé dans la coutume constitutionnelle aucune règle tendant à en interdire l'exercice en commun par les deux assemblées en vue d'éviter les abus possibles.

§ 3. — *Inégalité des Chambres en matière d'enquête.*

Il existe, en France, deux principales différences en ce qui concerne les attributions dévolues, d'une part à la Chambre, d'autre part au Sénat.

En premier lieu, la Chambre a, aux termes de l'article 8 de la loi constitutionnelle du 24 février 1875, un droit de priorité en matière financière. Ceci ne peut avoir pour conséquence d'interdire au Sénat

(1) Erskine May, *op. cit.*, t. II, p. 47.

d'enquêter en cette matière, mais il en résulte toutefois que ni une Commission d'enquête du Sénat, ni la Haute Assemblée elle-même, ne peut sanctionner une telle enquête en proposant une mesure financière quelconque.

En second lieu, le Sénat est exclusivement compétent pour juger le chef de l'État, les ministres ou les particuliers dans les cas prévus par l'article 9 de la loi du 24 février 1875, tandis qu'à la Chambre est réservé le droit de mettre les ministres en accusation devant le Sénat. Il en résulte que la Haute Assemblée ne saurait être saisie d'une demande d'enquête sur des actes imputables à un ministre ou à un ancien ministre « parce qu'une enquête de cette nature pourrait conduire à des conclusions que la Chambre seule a le droit de prendre aux termes du deuxième paragraphe de l'article 12 de la loi constitutionnelle du 16 juillet 1875 » (1).

Le 10 février 1912, le Sénat s'est en conséquence déclaré incompétent même pour rechercher des responsabilités engagées dans des négociations diplomatiques. Il s'agissait des tractions relatives au Maroc. L'auteur de la proposition d'enquête, M. Jenouvrier, avait bien fait ressortir qu'il n'était pas question de rechercher si une mise en accusation devait être envisagée. Cependant, le président de la Haute Assemblée fit observer que la motion de M. Jenouvrier avait un caractère inconstitutionnel, étant donné qu'elle pourrait conduire la Commission d'enquête qui serait désignée à des conclusions qui

(1) Pierre, *op. cit.*, p. 799.

feraient sortir le Sénat de son rôle constitutionnel et l'amèneront à cumuler les pouvoirs d'une Chambre d'accusation avec ceux d'une Chambre de jugement, ce qui serait contraire à la fois à la Constitution et aux principes généraux du droit public.

En Angleterre, la Chambre des Lords a le droit de mettre en accusation aussi bien que la Chambre des Communes (1).

Par conséquent, il n'y a pas de différence à cet égard entre la Chambre des Lords et la Chambre des Communes.

Il y a un certain nombre de pays dans lesquels les deux Assemblées ont des droits égaux en matière d'enquête.

En Belgique, la Chambre des Représentants a seule le droit d'accuser les ministres (art. 90), mais comme la juridiction de jugement est, dans l'espèce, non le Sénat, mais la Cour de cassation, il est parfaitement admissible, semble-t-il, que le Sénat ordonne une enquête sur les agissements des agents de l'exécutif, quitte, si le résultat de cette enquête devait aboutir à une mise en accusation, à en transmettre les résultats à l'autre Assemblée pour la suite à donner à l'affaire.

On peut faire le même raisonnement pour le Danemark, où il existe une Haute Cour distincte du Parlement et où le Folketing (Chambre populaire) a seul le droit de mise en accusation.

Il y a les mêmes raisons de décider dans un sens identique pour les Pays-Bas, la Tchécoslovaquie.

(1) Erskine May, *op. cit.*, p. 313.

En Roumanie, chacune des Chambres a le droit de poursuivre les ministres et de les traduire devant la Haute Cour de cassation. L'égalité des deux Chambres en matière d'enquête est donc parfaite dans ce royaume.

En Norvège, où les Chambres siègent séparément (art. 73), les deux Assemblées ont également le droit (art. 75, § H, loi du 30 juin 1891) de citer devant elles toute personne à raison des affaires de l'Etat.

Cependant la Haute Cour est formée par les membres d'une des deux Assemblées, le Lagthing, réunis à la Cour suprême. Seule l'autre Assemblée, Odelsting, a le droit de mise en accusation, de sorte qu'il semble que l'on devrait adopter la même solution qu'en France.

Il doit, à notre avis, en être de même aux Etats-Unis, puisque, d'après la Constitution de ce pays, la Chambre des Représentants a seule le droit de mettre en accusation.

Dans beaucoup de Constitutions récentes, l'inégalité des pouvoirs des Chambres en matière d'enquête est très nettement marquée. Généralement le pouvoir d'enquête est refusé à la Chambre haute.

Ainsi en Allemagne, le Reichstag a seul ce pouvoir à l'exclusion du Reichsrat, de même en Prusse le Conseil national à l'exclusion du Conseil d'Etat. Cette solution s'explique par cette considération que la Haute Assemblée représente non pas le peuple tout entier, mais des circonscriptions territoriales, pays ou provinces.

En Grèce, le Sénat est en principe une Assemblée populaire comme la Chambre.

Cependant il résulte des articles 55 et 66 de la Constitution que le Sénat n'a pas le pouvoir d'enquête. En effet, l'article 55, alinéa 2, prévoit l'exercice de ce pouvoir par la Chambre.

L'article 66 indique que certains textes prévus par la Constitution pour le fonctionnement de la Chambre s'appliquent au Sénat, mais l'alinéa 2 de l'article 55 est exclu de cette énumération.

De même en Pologne, l'article 34, que nous avons cité précédemment, prévoit le droit d'enquête de la Diète. Or, l'article 37 énumérant les textes applicables au Sénat ne contient pas l'article en question.

§ 4. — *Pouvoir des Assemblées d'accorder ou de refuser l'enquête.*

De même que la question et l'interpellation, auxquelles elle s'apparente en ce qu'elle constitue comme celles-ci un moyen d'information et de contrôle, l'enquête devrait être une procédure ouverte également au sein de l'Assemblée à la majorité et à la minorité. Le principe de tout gouvernement démocratique est que la discussion est publique et que l'autorité s'exerce au grand jour. Sur telles mesures que la majorité repousse, la minorité doit pouvoir faire appel à l'Assemblée mieux informée en obtenant qu'une enquête soit ordonnée. De même, les ministres ou anciens ministres appartenant au parti au pouvoir ne doivent pas espérer profiter de la force de leur parti pour échapper à l'éventualité d'une mise en accusation qu'ils peuvent avoir méritée pour leurs malversations.

Cependant, en France, c'est seulement par voie de résolution qu'une enquête peut être décidée. Il faut donc que la majorité de l'Assemblée se prononce en faveur de la mesure qui est proposée. Les droits de la minorité sont sacrifiés.

Il n'en est pas de même dans d'autres pays, et particulièrement dans beaucoup de Constitutions récentes de l'Europe Centrale, on trouve une disposition d'un caractère nettement progressif sur cette question.

En Allemagne (art. 34) l'enquête doit être ordonnée obligatoirement si le cinquième des membres du Reichstag le demande.

La plupart des Constitutions des pays reproduisent cette disposition (Bavière § 52, Prusse § 25, etc.). Il en est de même à Dantzig (art. 19).

En Lettonie, l'enquête est obligatoire si un tiers des membres de l'Assemblée l'exige (art. 26).

En Grèce (art. 55), l'initiative de la proposition d'enquête est restreinte, puisqu'il faut l'adhésion d'un cinquième des membres de la Chambre. Mais c'est l'Assemblée tout entière qui décide si l'enquête doit avoir lieu.

Dans tous les autres pays, la décision appartient à l'Assemblée. Signalons qu'en Espagne, sous le régime du décret royal instituant l'Assemblée nationale du 12 septembre 1927, la Chambre ne pouvait recourir à l'enquête que si le gouvernement le lui demandait.

Si, en France, les droits de la minorité sont méconnus en ce qui concerne la décision à prendre sur l'ouverture d'une enquête, n'y a-t-il pas des

règles qui assurent une représentation proportionnelle des partis au sein de la Commission qui sera chargée de procéder aux investigations ordonnées par l'Assemblée ?

Les Commissions d'enquête ne sont pas nommées, comme les grandes Commissions permanentes, par les « groupes », mais par les « bureaux ». Les Commissions permanentes sont obligatoirement constituées de la manière suivante : les députés sont invités à s'inscrire chacun à un groupe politique correspondant à ses tendances. Les groupes une fois constitués remettent au président la liste de leurs membres. On procède ensuite à l'attribution des n... postes de membres de la Commission à élire entre les différents groupes, d'après la règle de la représentation proportionnelle. Les groupes choisissent autant de candidats qu'il leur est attribué de sièges. Les listes de candidats des groupes sont publiées et la Chambre est censée avoir ratifié ce choix si, avant le jour fixé pour l'élection de la Commission, cinquante députés ne s'y sont pas opposés par une déclaration écrite remise au président de la Chambre. Dans le cas d'opposition, la Chambre, réunie en assemblée générale, élit les Commissions au scrutin de liste.

Pour l'élection d'une Commission permanente non comprise dans la liste des grandes Commissions, ou d'une Commission spéciale, chargée d'une question déterminée, comme par exemple une Commission d'enquête, le mode normal est la désignation des commissaires par les bureaux.

On procède par voie de tirage au sort à la répartition de tous les députés en onze bureaux, désignés

chacun par un numéro et comprenant, à une unité près, un nombre égal de membres. Dans chaque bureau, ceux qui briguent les postes de commissaires font acte de candidature ; les partis se trouvant représentés dans chaque bureau tout à fait au hasard, dans certains bureaux la minorité aura la prépondérance, et par ce moyen, comme avec les groupes, il pourra y avoir au sein de la Commission une certaine représentation des minorités.

Toutefois la part attribuée à chaque parti ne sera pas forcément rigoureusement proportionnelle à son importance comme dans l'élection par les groupes.

Le procédé le plus oppressif est l'élection en scrutin public en assemblée générale. Chaque parti fournit sa liste. La majorité a beau jeu pour brimer la minorité en l'empêchant d'avoir aucun commissaire.

La Commission instituée par la résolution de la Chambre des députés du 21 novembre 1930 pour enquêter sur l'affaire Oustric a été nommée par les bureaux.

Certaines Constitutions récentes posent des règles tendant à assurer la représentation des minorités au sein des Commissions d'enquête.

L'article 55 de la Charte de la République hellénique de 1927 décide que dans les Commissions d'enquête les partis doivent être représentés proportionnellement à leurs forces numériques.

§ 5. — *Contrôle de l'Assemblée sur la Commission d'enquête.*

Pour procéder à une enquête sur n'importe quel

objet, comme pour élaborer une loi, il semble qu'il y a une nécessité inéluctable de confier la tâche à remplir à une sélection de l'Assemblée. Est-il possible de communiquer rapidement à tous les membres de l'Assemblée tous les documents nécessaires ? Peut-on amener les témoins à la barre de l'Assemblée et les soumettre à un interrogatoire dans lequel plusieurs centaines de membres auront le droit de poser des questions ? Si c'est la Chambre tout entière qui se charge de l'enquête, la discussion risque de devenir très rapidement tout à fait confuse, et il arrivera fatalement qu'on perdra de vue les points précis à élucider tout en gaspillant beaucoup de temps. Au surplus, une Assemblée est une foule, et la foule est impressionnable et peut être portée à des décisions irréfléchies.

La méthode normale pour conduire une enquête parlementaire est donc d'en confier la tâche à une Commission. Le comité, peu nombreux, prendra facilement connaissance des documents, ne posera aux témoins que des questions précises et adéquates, discutera dans le calme et présentera des propositions mûrement réfléchies sur lesquelles l'Assemblée n'aura qu'à se prononcer par oui ou par non.

Toutefois le système des Commissions présente certains dangers. Si l'on délègue à un petit nombre de membres compétents les pouvoirs d'enquête, ceux-ci reviendront, le jour de la discussion, avec toute l'autorité que leur donnera leur connaissance approfondie du sujet ; ils mèneront l'Assemblée, ils influenceront le débat, la décision finale risque fort d'être leur œuvre, plutôt que celle de l'Assemblée. Au cours

de l'exécution de leur mission, ils seront naturellement portés à en exagérer l'importance, à étendre leurs pouvoirs, à s'attribuer des compétences et des pouvoirs au delà des limites qui leur sont tracées. Sur un petit groupe d'hommes responsables et qui prétendent parler au nom de la représentation nationale, les représentants de l'exécutif auront beaucoup moins d'influence que sur une Assemblée nombreuse et impressionnable, et ils pourront difficilement modérer ses excès d'autorité.

Il appartient à la Chambre elle-même, par les dispositions de son règlement et par les usages parlementaires, de maintenir par des règles très strictes son contrôle sur la Commission à laquelle elle délègue son pouvoir d'enquête.

Les règles qui gouvernent à l'heure actuelle le fonctionnement des Commissions ordinaires auprès des Assemblées françaises sont, à ce point de vue, à peu près satisfaisantes.

Dabord, c'est le président de l'Assemblée qui provoque lui-même la première réunion de la Commission qui siège ensuite sur convocation du président qu'elle choisit elle-même dans son sein. En principe, la Commission ne peut se réunir que dans le local qui lui est assigné dans le Palais qu'occupe l'Assemblée. C'est seulement en ce lieu qu'elle reçoit les membres du gouvernement ou toute personne étrangère au Parlement. Elle est tenue de publier au bulletin hebdomadaire des Commissions un compte rendu sommaire de ses travaux. Par ailleurs, elle siège à huis clos et les parlementaires qui n'en font pas partie n'y sont pas admis. Elle a besoin d'une

autorisation spéciale de la Chambre pour délibérer en commun avec une autre Commission. Elle ne peut rapporter sur autre chose que ce dont elle est saisie. Ses pouvoirs cessent avec ceux de la législature dont elle émane, à la Chambre des députés tout au moins, assujettie au renouvellement intégral. Cependant elle peut siéger dans l'intervalle des sessions. La Chambre peut à chaque instant la dessaisir du mandat qui lui a été confié.

Telles sont les règles applicables aux Commissions en général. Pour les Commissions d'enquête, il se présente trois questions particulières, très importantes, pour lesquelles il a fallu envisager des règles spéciales :

1^o La publicité des Commissions d'enquête.

Ce point a été particulièrement étudié au Parlement français à l'occasion de la Commission instituée par le Corps législatif le 29 janvier 1870 pour procéder à une enquête sur les conséquences des traités de commerce (1).

Le principe du secret des délibérations des Commissions ordinaires a deux avantages essentiels (2). En premier lieu, il permet une étude consciencieuse des questions soumises à l'examen des Commissions. Les préoccupations politiques diminuent d'intensité chez les membres des Commissions en même temps qu'aug-

(1) *Annales du Sénat et du Corps législatif*, session ordinaire de 1870, t. I, p. 490, Paris, *Moniteur universel*, 1870.

(2) Voir Aubert-Lefas, *La réforme des méthodes du travail parlementaire*, in *Revue des Sciences politiques*, 1930, p. 66.

mente leur souci d'envisager les problèmes sous un angle technique. Si les débats des Commissions étaient publics, ils ne différeraient en rien de ceux de la Chambre réunie en assemblée générale.

En second lieu, le secret des délibérations des Commissions est justifié par une raison d'Etat. Les Commissions peuvent être appelées à connaître, tant par les documents qui leur sont présentés que par les déclarations mêmes des ministres, des faits qui intéressent au plus haut point la défense nationale, la sûreté intérieure de l'Etat, ou même plus simplement la prospérité du pays. La révélation de ces renseignements confidentiels ne doit pas être possible. Il n'est déjà que trop regrettable que, sous le régime actuel, des indiscretions soient commises.

Qu'arriverait-il si l'on instaurait la publicité des débats des Commissions ? Le gouvernement ne pourrait plus mettre celles-ci au courant des questions dont la divulgation serait nuisible aux intérêts de la nation. Les Commissions perdraient par là une grande partie de leur importance, en raison de ce que leur pouvoir de contrôle sur le gouvernement serait diminué.

Contrairement au principe du secret des délibérations des Commissions, Ernest Picard demandait, le 29 janvier 1870, au Corps législatif, que la Commission destinée à étudier les conséquences des traités de commerce procède à son enquête avec le maximum de publicité :

« Il y a une différence capitale entre l'enquête publique que nous demandons et les enquêtes administratives qui ont été faites, même avec le concours

de la sténographie. Cellés-ci, observait Ernest Picard, publient au jour de gros volumes que personne ne lit.

« Je crois, disait-il, que la publicité est de l'essence des enquêtes. Il faut que les témoins qui seront appelés déposent publiquement, afin que leur parole soit contrôlée par tous ceux qui pourront les appuyer ou les confondre dans les cas où ils ne diraient pas la vérité. Je ne comprends pas l'enquête sans publicité.

« Ce qu'il faut, c'est que, dans toutes les parties de la France, on puisse être entendu quand on aura sur ces questions une vérité à produire, et pour cela il faut que la Commission fonctionne publiquement afin que le pays tout entier assiste à l'enquête. »

Pour Ernest Picard, il faudrait que la Commission siégeât en séance publique, de sorte que les journaux reproduisissent ses délibérations et les dépositions, qu'un procès-verbal fût dressé et publié au *Journal officiel* comme pour le Sénat et le Corps législatif.

On comprend la raison qui était à la base de cette proposition : s'agissant d'une enquête « économique » destinée à renseigner les Chambres sur certains besoins du pays, il était nécessaire de faire connaître au public les questions mêmes sur lesquelles la Chambre voulait être renseignée, afin que toutes les personnes intéressées ou compétentes fassent connaître leur desiderata ou leur opinion.

En est-il de même à cet égard de l'enquête dite « personnelle », celle qui vise à la mise en accusation d'un ministre, ou à l'invalidation d'un député, ou qui doit faire la lumière sur un scandale politico-financier ?

Il y a, dans ce cas, de graves conflits d'intérêts, également respectables, à résoudre.

Comme le pouvoir enquêteur n'est pas impartial, à l'instar d'un juge d'instruction, l'intérêt général exige la publicité pour que l'opinion publique contrôle son action et prévienne toute tentative d'étouffement. Cependant, les dépositions enregistrées pourront dans certains cas être dictées par un esprit de basse politique, la publicité pourra permettre à des adversaires haineux de répandre la calomnie et de jeter la suspicion sur des innocents. Ceux-ci, il est vrai, pourront, grâce à la publicité, se défendre. Toutefois, il reste encore que, aussi bien pour les innocents que pour les coupables, le huis clos de l'instruction laisse à chacun le temps de rassembler les éléments de sa défense, ce qui ne sera pas le cas devant la Commission d'enquête. Enfin, les simples témoins pourront être considérablement gênés, dans de nombreux cas, par la publicité elle-même, retenus par la crainte de voir ainsi donner à leurs déclarations une portée qui dépasse l'affaire étudiée par la Commission.

Il y a là des considérations extrêmement sérieuses, quand l'enquête vise l'éventualité d'une mise en accusation. Ces considérations sont valables d'ailleurs pour toute enquête qui procède à des recherches sur des faits personnels, qui, comme le déclarait Léon Bourgeois en 1892, est érigée en jury de l'honneur parlementaire ; la Commission nommée le 21 novembre 1930 par la Chambre des députés a été à cet égard l'un et l'autre : d'une part elle a conclu à une mise en accusation, d'autre part elle a eu à connaître de

certaines accusations contre la moralité de plusieurs parlementaires.

Or, le plus grave reproche que l'on a adressé à cette Commission, c'est, comme l'indiquait M. Buyat dans son rapport sur l'affaire de la « Snia Viscosa » (1), d'avoir travaillé sur la place publique, livrant, par la sténographie, tous ses travaux à la plus grande publicité.

D'ailleurs, cette Commission, pas plus d'ailleurs que celles qui l'ont précédée sous la troisième République, n'a pas siégé en public. Seuls étaient admis à ses réunions ses propres membres et les personnes convoquées par son président. Mais, dans un délai très bref après chaque audition, et après la vérification de la sténographie par les témoins entendus, le procès-verbal de la séance était publié *in extenso* dans le *Bulletin des Commissions*. De plus, après chaque séance, la Commission remettait à la presse un résumé de cette séance.

Des discussions se sont élevées entre les Commissaires sur le point de savoir si toutes les délibérations devraient ainsi être publiées *in extenso*.

A la séance du 28 mars 1931 (2), le président de la Commission, M. Louis Marin, disait : « Il est évident que nous devons laisser en dehors de toute publication les notions d'ordre juridique que nous discutons ou les discussions sur les questions que nous voulons poser aux témoins, et, en général, ce qui gênerait

(1) Doc. parl., Chambre, 14^e législ., n° 4756, p. 4.

(2) *Bulletin des Commissions*, 14^e législature, n° 95, p. 4285.

l'exercice de nos enquêtes : ce sont les principes que nous avons toujours reconnus. »

Sur une observation de M. Renaudel, M. Louis Marin a ajouté aussitôt :

« Il est incontestable que, hors les questions judiciaires, nos débats sont parfois d'ordre politique, et même de politique de partis. Pour notre impartialité aux yeux de tous, il y a intérêt à publier ces débats de façon que les positions des uns et des autres soient contrôlées par l'opinion. »

Le président aurait dû observer plus exactement que cette publicité devait avoir pour but de faciliter directement le contrôle de la Chambre elle-même, la Commission n'étant qu'un délégué de celle-ci. Au surplus, on comprend quel était ici le réel objet du contrôle : voir si certaines affaires ne sont pas systématiquement écartées parce qu'elles affectent certains membres des partis ayant la majorité au sein de la Commission.

Des développements qui précèdent, on peut conclure que les règles relatives à la publicité des Commissions d'enquête sont susceptibles de varier suivant la nature de l'enquête à laquelle il est procédé.

Pour les enquêtes dites réelles, enquêtes économiques ou administratives, il semble que la publicité la plus complète peut être admise sans inconvénients : libre accès du local où siège la Commission aux parlementaires et aux particuliers, publication *in extenso* du procès-verbal des séances.

Pour les enquêtes dites personnelles, observons d'abord qu'il n'y a pas lieu de faire de distinction entre les enquêtes électorales, celles tendant à une

mise en accusation ou à une censure morale de parlementaires. Certains (1) voudraient que le député dont l'élection est contestée puisse assister à l'enquête, ceci afin de donner à la procédure un caractère contradictoire. Il faut repousser cette suggestion, car l'opération de la vérification des pouvoirs est faite uniquement dans l'intérêt public, elle touche uniquement au bon fonctionnement du service public, et le député en cause ne peut invoquer son intérêt personnel comme s'il s'agissait d'un litige privé. La même solution est applicable en cas de mise en accusation. C'est seulement devant la Haute-Cour, qui est successivement juridiction d'instruction et juridiction de jugement, que l'accusé a besoin d'un débat contradictoire. Dans toutes les enquêtes de ce second type, l'accès du public aux séances de la Commission aurait l'inconvénient de permettre éventuellement une pression sur les témoins. La publication des procès-verbaux doit suffire à la défense des intéressés. Elle est essentielle pour permettre le contrôle de l'Assemblée sur la Commission. Elle peut ne pas être complète, dans la mesure seulement où elle gênerait l'enquête.

A l'étranger, le principe de la publicité la plus complète existe au contraire dans la coutume constitutionnelle anglaise.

A la Chambre des Lords, tout membre de l'Assemblée a le droit d'assister aux séances des Select Committee qui procèdent à une enquête et qui entendent des témoins. Non seulement il peut y entrer et y assister,

(1) Beauchamps, *op. cit.*, p. 157.

mais il peut même y parler, mais il n'a pas le droit d'y voter.

Le Comité a le droit d'exclure les étrangers, mais s'il ne prend pas de décision dans ce sens, le public est admis.

Aux Communes, la présence d'étrangers pendant la séance des Select Committee est généralement tolérée. Leur expulsion peut cependant être ordonnée à tout moment et maintenue aussi longtemps que le Comité le juge à propos. Lorsqu'il délibère, c'est la coutume invariable d'exclure les étrangers.

Les membres de la Chambre des Communes ont le droit d'être présents, aussi bien pendant les délibérations du Comité que pendant l'interrogatoire des témoins. En fait, s'ils sont invités à se retirer, ils le font généralement sans opposition, par courtoisie pour le Comité. Toutefois, s'ils refusent, les Comités auront le droit de leur ordonner de se retirer (1).

La coutume anglaise est en fait, comme on le voit, assez souple, puisqu'il peut y avoir des exceptions au principe de la publicité. Ce qui est remarquable, c'est qu'il dépend uniquement du Comité d'apporter à ce principe les exceptions qui sont permises par les usages.

La loi belge du 3 mai 1880 s'est largement inspirée des usages du Parlement anglais. Elle décide en effet, dans son article 3, que chacun des membres de la Chambre a le droit d'assister à l'enquête, par conséquent non seulement à l'interrogatoire des témoins, mais aussi aux délibérations.

(1) Erskine May, *op. cit.*, t. II, p. 31.

En revanche, le public n'est admis qu'aux séances où l'on entend des témoins ou des experts. En ce qui concerne l'admission des personnes étrangères à l'Assemblée, il est au pouvoir de la Commission, comme en Angleterre, de décider que les étrangers seront exclus.

Dans certaines Constitutions récentes de l'Europe centrale, le principe de la publicité se trouve formellement inscrit et constitutionnellement garanti.

Au Reich, l'article 34 décide que « les Commissions recueillent en séance publique les preuves qu'elles-mêmes ou les promoteurs de l'enquête estiment nécessaires.

« La Commission d'enquête peut décider, à la majorité des deux tiers, de se former en Comité secret. »

Le règlement du Reichstag (1) a, dans l'application de ce principe, apporté des règles restrictives.

Dans son paragraphe 34, il décide que les séances des Commissions ne sont pas publiques, que le Reichstag peut seul ordonner la publicité.

Les Commissions peuvent décider elles-mêmes si elles communiqueront à la presse telle ou telle partie de leurs délibérations ou de leurs informations ou de leurs rapports.

A Dantzig la publicité peut être suspendue par la Commission d'enquête, à la majorité des deux tiers (art. 19).

2° A la règle suivant laquelle les Commissions ordinaires ne peuvent siéger que dans le local qui leur est assigné au Palais occupé par l'Assemblée, il doit

(1) *Reichgesetzblatt*, 1923, II, 101.

être apporté des exceptions au profit des Commissions d'enquête.

En France, un précédent de 1902 (enquête sur les opérations électorales de l'arrondissement de Montreuil-sur-Mer) a confirmé le droit qui appartient aux Commissions d'enquête de procéder hors de Paris aux investigations nécessaires.

De même, en donnant à la Commission du commerce et de l'industrie les pouvoirs d'enquête sur la question de l'autonomie des ports, la Chambre des députés a décidé, dans la séance du 1^{er} février 1909, qu'elle aurait le droit de poursuivre ses opérations d'enquête à l'étranger.

La Commission nommée le 21 novembre 1930 avait besoin de recueillir la déposition d'un financier italien, M. Gualino, qui subissait une peine dans son pays.

Profitant de la venue à Menton, le 5 août 1931, de ce financier, devant une Commission rogatoire organisée à la suite d'un accord entre la France et l'Italie dans l'intérêt de l'instruction judiciaire ouverte contre le banquier Oustric, le président de la Commission d'enquête, M. Louis Marin, s'est rendu dans cette même ville, en vue d'essayer d'interroger le financier italien.

Cette audition a eu lieu le 5 août 1931, mais malgré les adjurations présentées par M. Louis Marin, le financier a énergiquement refusé de répondre.

3^o Les Commissions d'enquête sont particulièrement appelées à entrer en rapport avec toutes sortes de personnes étrangères à l'Assemblée.

Nous parlerons plus loin des règles que la loi fran-

çaise du 23 mars 1914 impose aux Commissions d'enquête de nos Assemblées en ce qui concerne le mode de convocation des témoins.

Pour ce qui est des rapports avec les agents de l'exécutif et avec l'autre Assemblée prise en corps ou les membres de celle-ci, il doit y avoir des règles qui, indépendamment du respect dû aux prérogatives du Cabinet et que nous examinerons au chapitre suivant, doivent tendre à éviter de mettre l'Assemblée à laquelle la Commission appartient en conflit avec les autres pouvoirs publics.

« Un ancien membre du gouvernement, écrit E. Pierre, ne saurait être convoqué devant une Commission d'enquête à raison des faits concernant sa gestion, dans la forme usitée par les témoins ; il ne peut être prié de venir déposer que par une lettre personnelle du président de la Commission, réservant, par sa teneur même, son droit de ne pas révéler des secrets d'Etat. En effet, un ancien ministre ne peut être obligé de s'expliquer devant une Commission parlementaire sur des actes de gouvernement qu'à la suite d'une mise en accusation, et tant que la procédure, résultant du second paragraphe de l'article 12 de la loi constitutionnelle du 16 juillet 1875, n'a pas été ouverte, il a le droit d'invoquer le secret professionnel sans qu'il y ait lieu de distinguer si les faits relevés sont antérieurs ou postérieurs à son entrée au pouvoir, s'il les a connus par les révélations de son prédécesseur ou par suite de son action propre et sous sa responsabilité personnelle » (1).

(1) Pierre, *op. cit.*, p. 803.

Les Commissions d'enquête ne peuvent appeler devant elles des fonctionnaires de l'Etat que par l'intermédiaire et avec l'assentiment des ministres dont ils dépendent. \

Le 6 mars 1931, le président du Sénat français a adressé au président de la Chambre la lettre ci-dessous :

« J'ai l'honneur de vous faire connaître que j'ai reçu de Monsieur le président de la Commission d'enquête de la Chambre des députés la lettre suivante en date du 4 mars :

« Monsieur le Président,

« Dans sa séance du 4 mars, la Commission d'enquête m'a chargé de vous demander quelles mesures ont été prises — au Sénat — en vue de l'application de la loi du 30 décembre 1928, sur les incompatibilités parlementaires.

« Veuillez agréer, Monsieur le Président, l'assurance de ma haute considération.

« Signé : Louis Marin,

Président de la Commission d'enquête. »

« J'ai réuni le bureau du Sénat pour lui donner connaissance de cette lettre.

« Le Bureau a tout d'abord manifesté sa surprise que le président du Sénat ait été saisi directement, et non par votre entremise, d'une demande formulée par une Commission de la Chambre des députés.

« Il a estimé, en outre, que la demande de M. le Président de la Commission d'enquête constituait un empiétement sur les droits de notre Assemblée.

« Le Sénat d'ailleurs, dans la plénitude de ses pou-

voirs, a toujours pris les mesures qu'il a jugé nécessaires à l'application de l'article 88 de la loi du 30 décembre 1928.

« Agréez, Monsieur le Président et cher collègue, l'assurance de ma haute considération. »

Il ressort de ce document que, en France, une Commission d'enquête ne peut avoir aucun rapport direct avec les autres pouvoirs publics, sauf avec le Garde des Sceaux pour la transmission des procès-verbaux prévus par la loi de 1914 et en général avec tous les ministres pour obtenir les renseignements qui lui sont nécessaires et l'autorisation de faire comparaître tel ou tel fonctionnaire.

En dehors de ces cas, elle doit toujours passer par l'intermédiaire de l'Assemblée dont elle émane. Elle n'est que le mandataire de celle-ci, si l'on peut dire, plus exactement un organisme dont la compétence est strictement limitée par l'Assemblée, et elle n'a aucune existence légale hors des limites qui lui ont été tracées. En outre l'Assemblée elle-même n'a aucunement le pouvoir de donner à sa Commission le caractère qu'il lui plaît. Celle-ci ne peut jamais être qu'une pièce du mécanisme intérieur de l'Assemblée.

CHAPITRE II

RÈGLES PRÉSIDANT AUX RAPPORTS DE CHACUNE DES CHAMBRES AVEC LE CABINET EN MATIÈRE D'ENQUÊTE

Dans le régime parlementaire (1) une idée générale domine les règles présidant aux rapports des Assemblées avec le Cabinet en matière d'enquête parlementaire : c'est l'idée de mutuelle collaboration, qui caractérise d'ailleurs d'une façon générale tous les rapports du gouvernement avec le Parlement dans ce régime.

Ainsi que nous l'avons déjà fait observer, l'enquête ne peut pas être dirigée contre le ministère au pouvoir. En pratique, une enquête ne peut pas être ordonnée si le gouvernement ne l'accepte pas. S'il pouvait en être autrement, les ministres démissionneraient et les nouveaux ministres adhéreraient à la décision de la Chambre ordonnant l'enquête.

(1) Dans un régime de séparation des pouvoirs comme aux Etats-Unis, les rapports des Assemblées avec les ministres, en matière d'enquête, n'appellent pas d'observations particulières. Ces rapports seront définis par les lois déterminant dans quelle mesure les Assemblées ont le droit d'exiger de l'exécutif telle ou telle communication. Si la Constitution ou la loi ne prévoient rien, les Assemblées ne peuvent compter que sur la bonne volonté des agents de l'exécutif sur lesquels elles n'ont pas en principe de moyens d'action.

Par exemple le gouvernement, à la séance de la Chambre des députés du 21 novembre 1930, a fait connaître qu'il acceptait le texte de la proposition de résolution ordonnant l'enquête sur la collusion de la politique avec la finance, qui était proposée par la Commission du règlement à laquelle avaient été renvoyées deux propositions de résolutions présentées par des adversaires du Cabinet.

La proposition de résolution de l'opposition n'ayant pas l'adhésion du gouvernement, c'est un texte différent qui fut présenté par la Commission du règlement, voté par l'Assemblée avec l'assentiment du président du Conseil.

La collaboration entre les pouvoirs résultera forcément de ce qu'ils se sont trouvés d'accord pour procéder à l'enquête.

Pour que cette collaboration persiste, il convient que la Chambre et le Cabinet prennent soin, au moment où la Commission d'enquête est instituée, de déterminer d'une façon très précise son rayon d'action.

Si le domaine de l'enquête n'est pas délimité d'une façon nette, la Commission qui en sera chargée pourra porter ses investigations dans telle ou telle région qui n'aurait pas été envisagée au cours des débats ordonnant l'enquête, et cette Commission pourra user de la liberté qu'on lui aura laissée pour conduire éventuellement contre le Cabinet une attaque indirecte et sournoise, faussant ainsi le fonctionnement du régime parlementaire qui exige que les luttes des partis se déroulent au grand jour, devant l'Assemblée tout entière.

Contre la Commission, qui peut ne pas siéger en

public, les membres du Cabinet ne pourront pas se défendre. Ils pourront être attaqués indirectement sans pouvoir être entendus à leur gré, sans pouvoir discuter avec toute la latitude désirable.

La Commission d'enquête nommée par la Chambre des députés française le 21 novembre 1930 a peut-être reçu une mission trop vaste et insuffisamment délimitée. La question s'est précisément posée devant elle de savoir si elle devait être saisie d'une affaire dans laquelle le ministre des Finances paraissait devoir être impliqué, savoir l'affaire de l'Aéropostale.

Comme dans cette affaire il s'agissait de collusion de la politique avec la finance, il rentrait en principe dans les attributions de la Commission d'enquête de s'en occuper. Mais comme un membre du Cabinet se trouvait en cause, la Commission se trouvait dans une situation un peu délicate.

Toutefois le ministre en question ne pouvait engager, à cette occasion, la solidarité ministérielle, puisqu'il ne s'agissait pas de juger un acte par lequel il aurait pu engager cette solidarité, mais des agissements qui lui étaient rigoureusement personnels. D'autre part, le gouvernement s'étant associé à la nomination de la Commission d'enquête, c'est qu'il estimait que chacun de ses membres ne courait aucun risque d'y être jamais convoqué dans la position d'un coupable. Du moment qu'un des siens se trouvait aux prises avec la Commission d'enquête, il pouvait être à craindre que la collaboration entre le gouvernement et la Commission cesse d'être désintéressée.

En fait, les choses se passèrent de la façon suivante :

la partie de l'opposition ayant déposé une proposition de résolution demandant le renvoi de l'affaire de l'Aéropostale à la Commission d'enquête, celle-ci décida qu'elle ne pouvait se saisir de l'affaire tant que la Chambre ne se serait pas prononcée.

Les membres de l'opposition ayant abandonné leur proposition, celle-ci fut reprise par les partis soutenant le Cabinet, précisément en vue de provoquer un vote de la Chambre qui constituât un blâme de l'attitude de l'opposition, et finalement la Chambre ayant décidé qu'il n'y avait pas lieu de faire d'enquête sur cette affaire, la Commission d'enquête a décidé qu'elle n'avait pas le droit de s'en saisir (1).

Toujours parce que son mandat ne semble pas avoir été suffisamment précisé, la Commission d'enquête nommée le 21 novembre 1930 a donné à ses investigations une extension qui ne va pas parfois sans comporter un empiétement sur les attributions de l'exécutif et qui peut être susceptible de nuire aux bons rapports entre le Cabinet et l'Assemblée.

Cette Commission s'est notamment chargée d'enquêter, à propos de l'affaire de la banque Bénard, sur la moralité du personnel de la Banque de France. Or cet organisme se trouve législativement placé sous la surveillance du gouvernement, et c'est à ce dernier qu'il appartiendrait de faire les recherches nécessaires sous sa responsabilité.

Dans son rapport sur l'affaire de la Snia Viscoza, M. Louis Buyat, député, indique qu'un des membres de la Commission, M. Maxence Bibié, a été spéciale-

(1) *Bulletin des Commissions*, n° 95, 15 avril 1931, p. 4308.

ment chargé d'étudier le cas des fonctionnaires ayant eu des rapports avec la banque Oustric et d'en tirer des conclusions d'ordre législatif, administratif, et le cas échéant d'ordre judiciaire (1).

Il semble, ici encore, que c'était au gouvernement à prendre seul l'initiative de telles investigations, la Commission d'enquête se bornant à attirer son attention sur cette matière.

Cette Commission s'est trouvée ainsi chargée d'un grand nombre d'affaires : les affaires Bénard, les affaires Oustric, les affaires d'aviation, les prestations en nature et les dommages de guerre, les cotations. Elle a eu à envisager des mesures d'ordre législatif à prendre sur les incompatibilités parlementaires, sur les fonctionnaires, en ce qui concerne les affaires qu'ils sont appelés à contrôler ou qu'ils auraient contrôlées étant en activité de service.

Ce que nous avons dit dans un chapitre précédent sur les empiétements en France du pouvoir législatif sur l'exécutif, à l'occasion des enquêtes parlementaires, à propos de la détermination du domaine constitutionnel de l'enquête, peut être rappelé ici à propos du fonctionnement des Commissions d'enquête, de leur tendance dans l'accomplissement de leur mission à se charger d'attributions d'ordre exécutif.

Il y a eu antérieurement des exemples encore plus probants d'une telle tendance. Le 6 février 1886, la Commission de onze membres nommée à l'effet de faire procéder à la révision des factures des trans-

(1) Document n° 4756, Chambre des députés, 14^e législature, p. 58.

ports faits par les diverses compagnies de chemins de fer pour le compte de la guerre, et de faire rentrer au Trésor les sommes indûment perçues depuis le traité de 1861, avait reçu une mission qui normalement incombait au pouvoir exécutif.

De même, la Commission chargée en 1878 d'examiner les questions concernant l'amélioration des voies navigables à l'intérieur avait conclu ses opérations par un rapport dans lequel elle dressait un programme détaillé en ce qui concerne l'organisation de notre réseau de voies navigables. L'autorité administrative, loin d'être laissée juge des mesures à prendre, se voyait imposer une règle de conduite. Cette Commission, qui émanait du Sénat, vit son action contestée par les membres de la Haute Assemblée elle-même. Le Sénat refusa d'adopter la proposition de résolution de la Commission et décida que son rapport serait simplement renvoyé au ministre pour l'éclairer dans le choix des mesures qu'il devrait proposer lui-même au Parlement sous sa responsabilité.

Si la Commission d'enquête doit veiller à éviter tout ce qui peut nuire aux bons rapports entre le Cabinet et le Parlement, de façon à ne pas fausser les règles du régime parlementaire, qui exigent que le ministère ne puisse être jugé et attaqué qu'au grand jour des séances publiques des Assemblées, le gouvernement, de son côté, doit faire tout ce qui est en son pouvoir pour faciliter la tâche de l'organisme chargé de l'enquête.

En premier lieu, les ministres doivent autoriser les fonctionnaires qui dépendent de leur département

à venir déposer devant la Commission d'enquête. D'ailleurs, même autorisé par son ministre à déposer, un fonctionnaire peut réserver les questions au sujet desquelles il serait lié par le secret professionnel.

Si la Commission a besoin de déléguer certains de ses membres dans les administrations, les ministres doivent à cet égard donner toutes les facilités nécessaires.

Le Cabinet doit procurer à la Commission tous les dossiers, toutes les pièces dont la communication est demandée. Toutefois les ministres peuvent trouver dans les circonstances des motifs de refuser telle ou telle pièce, d'un caractère particulièrement confidentiel et qui ne pourrait, sans un inconvénient grave, être livrée à la publicité. C'est ainsi que le ministre des Affaires étrangères refusa, en 1897, de communiquer à une Commission d'enquête des pièces versées à ses archives, en invoquant le principe du secret des archives diplomatiques.

Dans la séance de la Chambre du 15 mars 1879, M. Georges Périn fit la déclaration suivante : « Il faut qu'il soit bien entendu que sous le régime parlementaire les ministres ont le devoir absolu de communiquer aux Commissions tous les documents de nature à faciliter leurs travaux » (1).

Il s'agissait dans l'espèce de dossiers demandés au ministre de la Guerre. Celui-ci n'éleva aucune pro-

(1) *Journal officiel*, Débats parlementaires, Chambre, séance du 15 mars 1879.

testation et donna communication de tous les documents.

En ce qui concerne la communication des dossiers judiciaires, il se pose des questions très délicates, qui touchent à la garantie des droits des particuliers. C'est pourquoi nous en renvoyons l'étude à la troisième partie du présent travail.

TROISIÈME PARTIE

GARANTIES DES DROITS DES PARTICULIERS

CHAPITRE PREMIER

L'ENQUÊTE PARLEMENTAIRE ET LE SECRET DE L'INFORMATION PÉNALE

Le secret des informations depuis leur début jusqu'au renvoi du prévenu devant le tribunal correctionnel, ou de l'accusé devant la Cour d'assises, est un principe certain et incontesté.

L'Assemblée constituante avait sur ce point abandonné le système pratiqué dans l'ancien régime, mais on s'est aperçu rapidement que si toutes les garanties sont dues à l'accusé pour la liberté de sa défense, elle est due aussi à la société qui a le droit aussi et le devoir de se protéger contre les criminels.

Or, dans une poursuite, il est presque impossible d'arriver à la manifestation de la vérité si, dès la première heure, l'accusé, informé de toutes les démarches du juge d'instruction, peut les déjouer, soit par la précaution qu'il prendra ou fera prendre de faire disparaître les preuves, soit par l'intimidation qu'il exercera sur les témoins à déposer contre lui. Connaissant d'avance la direction suivie par le magistrat instructeur, il le suivra pour ainsi dire pas à pas et, une à une, paralysera toutes ses démarches.

Le secret de l'information est donc indispensable dans l'intérêt social pour parvenir à la découverte des coupables.

C'est aussi l'intérêt du prévenu : dans l'éventualité où l'instruction aboutirait à une ordonnance de non lieu, il est important pour lui que l'enquête qui a été effectuée sur son compte demeure secrète et que l'instruction elle-même n'ait été soumise à aucune publicité. Il faut éviter qu'une flétrissure quelconque lui reste du fait de l'accusation.

La loi de 1897 n'a pas supprimé le principe du secret de l'instruction. Elle a seulement prévu que la procédure devait être communiquée au prévenu et à son conseil. Il reste toujours vrai que le procureur de la République n'a le droit de faire aucune communication de la procédure en cours à qui que ce soit, si ce n'est au procureur général. Quant à ce dernier, ce droit ne saurait davantage lui être reconnu : « Il est interdit, dit l'article 38 de la loi du 29 juillet 1881, de publier les actes d'accusation ou tout autre acte de procédure criminelle ou correctionnelle, avant qu'ils aient été lus en audience publique, et ce sous peine d'une amende de 500 à 1.000 francs. »

Le ministère public ne peut avoir communication des pièces de la procédure que pour suivre les phases de celle-ci et être en mesure de prendre les réquisitions qui lui paraîtront utiles.

De toute façon, les anciennes prohibitions de communiquer à des tiers les informations criminelles sont maintenues.

En somme « la loi, dans l'intérêt supérieur de la défense sociale, a permis que l'on pénètre la vie privée de l'accusé, que l'on s'empare de ses secrets les plus intimes, mais tout cela est un dépôt confié à la confiance et à la discrétion des magistrats qui n'en

peuvent disposer que dans la mesure nécessaire à la recherche de la vérité dans l'affaire mise en instruction » (1).

Il est évident qu'à ce point de vue une enquête parlementaire est tout l'opposé d'une information pénale. Pour les raisons que nous avons indiquées au chapitre précédent, le principe qui gouverne les enquêtes parlementaires est au contraire celui de la publicité dans la mesure du possible.

Tant que l'enquête s'exerce dans un domaine où il ne se pose pas de questions de personnes, aucune difficulté ne peut se présenter. Mais dès que l'enquête est susceptible de porter sur des faits relatifs à la conduite de tel ou tel individu, que ce soit à l'occasion d'une mise en accusation ou lorsque, comme en France, la Commission d'enquête est érigée en jury de l'honneur parlementaire, il va se produire ceci, c'est que dans un grand nombre de cas le pouvoir judiciaire aura déjà ouvert une information de son côté sur certaines personnes et que les investigations de la Commission d'enquête parlementaire, dirigées contre des hommes politiques, devront porter sur des circonstances connexes avec les incidents qui font l'objet de la procédure pénale.

Tandis que la Commission d'enquête cherchera à élucider la conduite d'un ministre, le juge d'instruction sera saisi de certaines infractions reprochées à tels ou tels particuliers avec lesquels le ministre ou l'ancien ministre s'est compromis. Les mêmes

(1) Coumoul, *op. cit.*, p. 240.

témoins pourront être convoqués par le juge d'instruction et l'organisme politique.

Le prévenu pourra lui-même être mandé à la Commission d'enquête. Or, tandis que la procédure est secrète à l'instruction, elle est publique à la Commission d'enquête, et par le canal de celle-ci la plupart des investigations du juge d'instruction risquent d'être répandues dans la presse au préjudice de l'intérêt social et de l'intérêt des particuliers eux-mêmes.

Il est pourtant impossible de demander au Parlement d'ajourner son enquête jusqu'à l'issue de l'information pénale.

Dans certains cas, il a été possible d'obtenir cet ajournement (1).

Lors de la nomination, le 21 novembre 1930, de la Commission d'enquête qui a fonctionné récemment en France, le gouvernement s'est opposé à des propositions de résolutions qui donnaient pour mission à cette Commission de poursuivre une enquête sur l'affaire Oustric.

Le gouvernement avait fondé son opposition sur cet argument que le banquier Oustric étant l'objet d'une instruction pénale, la Chambre ne pouvait mener parallèlement à cette information une enquête parlementaire.

La proposition de résolution qui a été acceptée par le gouvernement ne faisait pas directement allusion à l'affaire Oustric, mais parlait d'une façon générale des collusions de la politique avec la finance.

(1) Voir E. Pierre, *op. cit.*, p. 803 et suiv.

Il n'empêche que, dès qu'elle a été réunie, cette Commission s'est occupée de l'affaire de la Snia Viscoza dans laquelle se trouvait en cause l'inculpé Oustric, sans que l'on puisse savoir à l'avance si les faits sur lesquels portaient les investigations de la Commission d'enquête n'étaient pas, ou n'allaient pas être aussi examinés par le juge d'instruction.

La Commission d'enquête n'avait à se préoccuper que de la responsabilité de M. Raoul Péret, et le juge d'instruction ne pouvait s'intéresser qu'au caractère pénal des agissements de M. Oustric dans cette affaire. Il n'empêche que les deux organismes d'enquête s'intéressaient aux mêmes faits.

A propos de l'enquête qui avait été ordonnée sur les affaires du Panama, les mêmes circonstances s'étaient présentées. Le Garde des Sceaux avait catégoriquement refusé de communiquer le dossier de l'instruction pénale en cours. Plus exactement, il soutint le procureur général Quesnay de Beaurepaire qui avait refusé la communication du dossier. Mais il dut s'incliner devant les injonctions de la Chambre. Le procureur général fut remplacé et la communication intégrale et sans condition fut consentie.

La loi de 1914 n'a pas donné aux Commissions d'enquête le droit de faire des perquisitions et des saisies de documents qui lui paraîtraient nécessaires partout où ils pourraient se trouver. Cette loi ne lui donne des pouvoirs judiciaires qu'en ce qui concerne les témoignages.

La loi de 1914 n'oblige pas les agents judiciaires à communiquer les pièces et dossiers dont ils sont

détenteurs, pas plus qu'elle ne les oblige à accomplir, sous les ordres de la Commission, des actes de leur compétence, tels que perquisitions ou saisies.

Il en résulte que la Commission ne peut obtenir cette communication qu'en s'adressant au Garde des Sceaux.

Lors de la première enquête, dite du Panama, le nouveau ministère qui consentit à accorder la communication d'une instruction n'ayant pas encore abouti à un jugement s'appuya sur les considérations suivantes :

La communication d'un dossier relatif à une instruction qui n'est pas encore arrivée au jour où le débat public commence est en principe interdite.

Mais cette interdiction n'est pas absolue. Le Garde des Sceaux a un droit d'examen et de décision. C'est à sa conscience à décider dans quelle mesure et jusqu'à quelle limite la communication d'un dossier qui n'est pas encore arrivé au débat oral et public, et qui n'est pas encore arrivé à la publicité tout entière, peut être ou partiellement ou totalement communiqué dans un intérêt public.

Il existe d'autres circonstances dans lesquelles l'autorité judiciaire et le Garde des Sceaux exercent ce droit. Il en est ainsi lorsqu'un fonctionnaire d'une administration quelconque, étant l'objet d'une poursuite judiciaire, il peut y avoir, pour l'autorité administrative de laquelle dépend ce fonctionnaire, un acte disciplinaire à accomplir vis-à-vis de lui.

Il est admis alors que le Parquet communique au chef de l'administration à laquelle appartient le fonctionnaire les documents de l'instruction pénale,

pour permettre à ce chef de prendre telle mesure disciplinaire qui s'impose à l'égard du subordonné.

Or, la Commission d'enquête exerce quelque chose de tout à fait analogue à ce pouvoir disciplinaire qui vient d'être indiqué. La Chambre, en constituant une Commission, a voulu instaurer une sorte de jury de l'honneur parlementaire. Cette juridiction d'ordre disciplinaire peut invoquer à son profit la pratique qui a été adoptée pour les juridictions disciplinaires d'ordre administratif.

Ce que l'on peut tout de suite opposer à cette argumentation, c'est que le pouvoir disciplinaire qui existe dans l'administration est consacré par des lois ou par des décrets. Il n'en est pas de même de ce jury de l'honneur parlementaire que constituent les Commissions d'enquête, à ce que l'on prétend.

Ce que nous avons dit précédemment inclinerait beaucoup à penser que les Chambres dépassent, au contraire, à cette occasion, les limites constitutionnelles de leur pouvoir d'enquête.

En pratique, il faut observer que le Garde des Sceaux n'a pas en réalité le moindre pouvoir d'appréciation, puisque l'Assemblée est en mesure, s'il vient à résister à ses prétentions, de le renverser. Le Garde des Sceaux n'a, en réalité, un pouvoir discrétionnaire en matière de communication des dossiers d'instruction qu'à l'égard des particuliers ou des témoins.

M. Michon (1) soutient à juste titre qu'il y a une véritable atteinte au principe de la séparation des

(1) *Des enquêtes parlementaires*, thèse Paris, 1890.

pouvoirs dans le fait, pour une Assemblée, d'obliger le Garde des Sceaux à prescrire la communication des dossiers d'une instruction criminelle.

Depuis l'enquête du Panama, l'usage semble s'être établi que les Commissions d'enquête peuvent obtenir communication de tous les documents susceptibles de les intéresser, à l'exception toutefois des pièces et procès-verbaux qui sont entre les mains du juge d'instruction. Le Parquet n'a pas le droit, et le Garde des Sceaux ne peut obliger les magistrats du ministère public à faire cette communication.

Le Garde des Sceaux a adressé, le 5 mars 1931, à la Commission d'enquête nommée par résolution du 21 novembre 1930, une lettre où il précise quels sont les pouvoirs du gouvernement en cette matière.

Dans cette lettre, on trouve d'abord affirmé le principe que l'instruction étant secrète, il ne peut pas y avoir communication des informations en cours.

Au contraire, il peut y avoir communication d'une instruction terminée par un non lieu (art. 65 du décret du 5 octobre 1920).

En ce qui concerne les affaires qui ont été classées sans suite, en principe il ne doit pas y avoir de communication.

En fait, comme les pièces peuvent être communiquées à des juridictions si personne ne s'y oppose, le Garde des Sceaux estime qu'il est possible de consentir à en donner communication à la Commission d'enquête.

En ce qui concerne les dossiers administratifs rela-

tifs à des procédures en cours, ils sont couverts également par le secret de l'information.

De toute façon, les membres de la Commission d'enquête devront garder secrets les dossiers qui leur auront été communiqués.

CHAPITRE II

L'ENQUÊTE PARLEMENTAIRE ET LE TÉMOIGNAGE ORAL OBLIGATOIRE

Nous avons indiqué ci-dessus quelles sont les principales règles à observer pour obtenir, dans l'intérêt social, la sincérité des témoignages et pour sauvegarder les droits des particuliers sur lesquels pèse le devoir légal de témoigner.

La loi de 1914 ayant donné aux Commissions d'enquête parlementaire les pouvoirs judiciaires, les règles auxquelles nous venons de faire allusion doivent être observées en ce qui concerne les dépositions faites devant les Commissions en question.

Ces règles devront même subir une certaine adaptation, étant donné le fait que les Commissions d'enquête fonctionnent avec une certaine publicité et que, d'autre part, elles sont composées d'hommes politiques irresponsables.

Il ne faut pas perdre de vue que les enquêtes parlementaires apparaissent non point dans les temps calmes et dans les conditions ordinaires de la vie nationale, mais aux heures de crise et d'agitation. C'est souvent au milieu des passions les plus haineuses et les moins avouables que s'établissent ces sortes de juridictions. Alors que le pouvoir d'enquête doit

s'exercer dans le calme et l'impartialité, il a pour milieu la tempête et pour organe des esprits surexcités.

La liberté et la sécurité des individus courent alors des risques sérieux.

A ce point de vue, on peut distinguer en plusieurs catégories les personnes qui peuvent être appelées à comparaître comme témoins devant une Commission d'enquête.

Il y a d'abord les parlementaires, ministres ou anciens ministres, ou simples députés, ou sénateurs.

Il y a, en second lieu, les fonctionnaires, et cette catégorie spéciale de fonctionnaires qui appartiennent à la magistrature.

Il y a enfin, en troisième lieu, les simples particuliers, et parmi ces derniers ceux qui se trouvent inculpés et qui font l'objet d'une information pour des faits connexes aux incidents dont est saisie la Commission d'enquête.

En dehors des formes de leur convocation (1), la comparution des parlementaires devant une Commission d'enquête soulève la question de savoir si tel ministre ou ancien ministre ne peut pas invoquer le secret professionnel pour refuser de déposer.

M. Monis, ancien président du Conseil, appelé devant la Commission d'enquête sur l'affaire Rochette, le 20 mars 1912, a fait, sur les pouvoirs de la Commission à son égard, des réserves très précises dont le compte rendu communiqué aux journaux a donné l'analyse en ces termes :

« J'ai l'intention de montrer à la Commission toute

(1) Voir ci-dessus, II^e partie, chap. I^{er}

la déférence que je lui dois. Je parlerai devant elle avec respect, mais je demanderai à parler aussi avec indépendance. Je me demande où vous avez puisé le droit de me faire appeler devant la Commission. La Commission, si je ne m'abuse, a été nommée pour faire une enquête sur des faits déterminés qui sont tous antérieurs à mon entrée au pouvoir. Or, faire une enquête, c'est agir d'une façon exceptionnelle qui ne peut être tolérée qu'à la condition de s'en tenir aux termes du mandat qu'on a reçu du Parlement.

« Je ne suis attaché par aucun lien à l'affaire Rochette sur laquelle vous enquêtez. Il n'y a rien qui justifie ma présence devant vous. Un juge d'instruction, un procureur de la République procéderaient comme vous l'avez fait. Le juge d'instruction a une juridiction sur tous, mais les parlementaires n'ont qu'une juridiction spéciale : c'est celle qui leur est concédée par la Chambre dans les limites du mandat qui leur est donné. Or, voici la situation dans laquelle je me trouve par rapport à vous. Je n'ai pas l'honneur d'appartenir à votre Assemblée. J'ai été chef du gouvernement, à ce titre, avant même d'avoir le souci de ma défense, je suis obligé de me préoccuper de ne pas poser des précédents qui pourraient enchaîner ou mes collègues du Sénat, ou plus tard mes successeurs à la direction des affaires. J'indique ce point de vue, parce que je dois faire des réserves pour les autres beaucoup plus que pour moi. Je l'indique aussi au point de vue documentaire, car, puisque nous cherchons des questions de légalité, il est assez curieux que je puisse vous en opposer

une. J'estime que ma convocation est juridiquement et complètement inutile... Si je vous montre, d'une part, que votre droit à me convoquer est au moins douteux, pour ne pas dire davantage, et qu'il est inutile de m'entendre pour avoir une opinion définitive sur le fond de l'affaire, j'aborde alors très résolument le troisième point de vue que je vais vous soumettre : c'est que cette convocation à un homme qui n'a rien à vous dire, qui n'est pas justiciable de vous, c'est que cette convocation, qui est discutable dans son principe et qui est inutile, est pour moi profondément cruelle et injuste.

« Le seul fait de m'avoir convoqué devant vous, même à ce titre amical qui jure singulièrement avec les conséquences qui vont suivre, me désigne à toutes les vengeances, toutes les haines et toutes les suspicions qui seront pires que des accusations précises. Si je suis un accusé, dites-le-moi, je me défendrai : mais si je ne suis pas un accusé, est-ce que je puis être un témoin ?

« Pouvez-vous penser un seul instant que je vais entrer en discussion sur ce qui a été dit dans mon Cabinet par tel ou tel de mes collaborateurs ? Je dois aux uns et aux autres et je me dois à moi-même d'observer une discrétion absolue sur tout ce qui s'est passé. Cette règle je ne la violerai en aucune façon.

« Je payerai à ce principe gouvernemental l'hommage que je lui dois. Si vous voulez savoir d'où date ma conviction à ce sujet, vous n'avez qu'à lire un discours prononcé le 30 mars 1905 au Sénat, où j'expose la théorie que m'a faite Waldeck-Rousseau du secret professionnel en matière politique.

« Ne comptez pas sur moi pour vous donner sur un de mes collaborateurs une indication quelconque ; j'aimerais mieux sacrifier ma propre défense à l'œuvre à laquelle je serais ainsi convié » (1).

La comparution de fonctionnaires, ou d'anciens fonctionnaires, de magistrats ou d'anciens magistrats, d'avocats ou d'officiers ministériels devant les Commissions d'enquête soulève aussi la question du secret professionnel.

En France, étant données les dispositions de la loi du 23 mars 1914, il n'appartient pas à la Commission d'enquête d'examiner si le témoin est ou non en droit d'invoquer, dans telle ou telle circonstance, les dispositions de l'article 378 du Code pénal. La Commission peut seulement, si elle le juge à propos, dresser procès-verbal du refus de témoigner, transmettre le dossier au Garde des Sceaux qui saisira les tribunaux, lesquels apprécieront.

Il ne peut donc pas être ouvert devant la Commission d'enquête des débats touchant tels ou tels aspects de la théorie du secret professionnel.

La dernière Commission nommée par la Chambre des députés a pourtant parfois ouvert de copieux débats sur ce point, notamment à l'occasion de l'audition de M. Donat-Guigue, procureur général, et Pressard, procureur de la République, maître Bizos, avocat, Ribardière, agréé, M. Charrier, juge d'instruction, etc.

Il ne rentre pas dans notre sujet de traiter la question du secret professionnel qui ne se pose pas devant

(1) Pierre, *op. cit.*, p. 808.

les Commissions d'enquête d'une manière différente que devant toute autre juridiction, pour ce qui est des fonctionnaires, des magistrats ou des avocats, médecins, etc.

En ce qui concerne les simples particuliers, il n'y a pas grand'chose à dire sur les règles à observer par les Commissions d'enquête en ce qui concerne l'observation des principes qui sont usités devant les juridictions ordinaires pour la production du témoignage oral obligatoire.

On peut toutefois regretter que, assez fréquemment, les Commissions d'enquête n'adressent pas suffisamment à l'avance aux témoins la convocation les invitant à venir déposer. Au cours des opérations de la dernière Commission d'enquête de la Chambre des députés, il y a eu à cet égard quelques incidents qui ont été soulevés notamment par M. Chéron.

Le point qui est le plus particulièrement délicat en cette matière, c'est la méthode employée par la Commission d'enquête en ce qui concerne les questions à poser aux personnes qui comparaissent devant elle.

Le magistrat qui interroge un témoin doit se préoccuper de donner à son interrogatoire un caractère tout à fait impartial. L'article 73 du Code d'instruction criminelle prévoit que les témoins seront entendus séparément, hors la présence du prévenu, par le juge d'instruction assisté de son greffier.

« Les témoins seront entendus ». De cette expression il semble résulter que le juge doit écouter les témoins sans les questionner. Le témoin ne doit pas être interrompu. Tout au plus le magistrat peut-il provoquer ensuite des explications complémentaires.

En droit anglo-américain, le juge joue un rôle absolument passif. Les témoins sont interrogés d'abord par la partie qui les a cités. Ensuite ils sont soumis à un contre-interrogatoire de l'adversaire.

L'absence de toute réglementation peut laisser place en cette matière à de graves abus ; nous voulons parler de l'emploi des questions *suggestives et capiteuses*.

Sans doute, en présence de témoins récalcitrants, le magistrat instructeur peut insister pour obtenir certains éclaircissements, mais les interrogations ne doivent jamais contenir les éléments de la réponse. Ainsi, s'agissant d'interroger le témoin sur la manière dont l'accusé était vêtu, la demande doit être formulée en ces termes : « Quel vêtement portait-il ? » Et non : « Ne portait-il pas un paletot de telle couleur. »

Le témoin ayant répondu une première fois, le juge ne doit pas essayer de lui poser insidieusement la même question sous une autre forme, pour l'amener à se contredire.

Certains Codes contiennent une réglementation sur la manière de poser les questions, par exemple le Code hollandais déclare *insidieuses* les questions dans lesquelles un fait non avoué ou non déclaré par le prévenu ou par les témoins serait invoqué ou considéré comme vrai (1).

Dans les Commissions d'enquête parlementaire, les questions sont posées par des hommes politiques qui n'ont pas généralement l'impartialité du juge d'instruction. Il pourra arriver fréquemment que, animés

(1) Art. 103 du Code de procédure pénale.

par les passions politiques, le désir de dénigrer tels ou tels de leurs collègues, ils soient poussés, dans l'interrogatoire, à solliciter du témoin des déclarations dans tel ou tel sens.

Lorsqu'on parcourt les procès-verbaux de la Commission chargée d'enquêter sur les concours d'ordre politique dont auraient pu bénéficier les spéculateurs, etc..., nommée le 21 novembre 1930 par la Chambre des députés, on est frappé de voir combien fréquemment se rencontrent des questions qui, examinées de près, paraissent être plus ou moins insidieuses ou captieuses.

Il est d'ailleurs arrivé souvent que les témoins ont protesté. M. Manuel (1) : « Vous ne pouvez mettre un témoin qui vient ici en toute confiance dans une situation telle qu'il soit obligé de compromettre, même indirectement, comme on me l'a fait faire, telle ou telle personne. »

Fréquemment il a été demandé aux témoins de porter de véritables appréciations. M. Chéron a eu, à cet égard, l'occasion d'affirmer (2) : « Le témoin doit déposer sans haine et sans crainte... Ce n'est pas au témoin à apprécier et à qualifier les faits rapportés. »

A la séance du 2 juin 1931, un témoin, M. Schiff, a répondu à un membre de la Commission d'enquête (M. Georges Mandel) : « Vous transformez votre question. Trois fois vous transformez votre phrase qui veut dire la même chose. Je vous ai répondu. »

(1) *Bulletin des Commissions*, p. 2749.

(2) *Bulletin des Commissions*, n° 87, du 11 mars 1931, p. 3290.

Les usages suivis devant le Parlement britannique, et qui sont également observés au Congrès des Etats-Unis, si on s'en rapporte au *Manuel de pratique parlementaire* de Thomas Jefferson, contiennent un certain nombre de prescriptions qui ont pour but d'assurer l'impartialité de l'interrogatoire :

« Lorsqu'une personne est interrogée devant un comité ou à la barre de la Chambre, si un membre désire lui poser une question, il doit s'adresser au Speaker ou au Chairman qui répète la question à ladite personne ; on lui dit : « Vous entendez la question ? — Répondez-y. » Mais si l'utilité de la question est contestée, le Speaker ordonne au témoin, au conseil et aux parties de se retirer ; car aucune question ne peut être proposée, posée ou discutée devant eux. Les questions sont parfois rédigées déjà par écrit avant l'introduction du témoin. Les questions posées doivent être relatées dans les procès-verbaux. Mais le témoignage donné en réponse devant la Chambre n'est jamais noté par écrit ; il doit l'être, au contraire, s'il est donné devant un comité, à telle fin qu'il soit connu de la Chambre qui n'était point à même de l'entendre » (1).

C'est un principe impératif de l'instruction criminelle que le juge qui a des présomptions tout au moins de participation d'un témoin aux faits délictueux qu'il instruit doit immédiatement cesser de le considérer comme témoin pour le traiter désormais comme un inculpé et lui permettre d'entreprendre

(1) Thomas Jefferson, *op. cit.*, traduction Delpech et Marcagi, Paris, 1905, p. 49.

sa défense. Si le juge agissait autrement, tous les actes qu'il accomplirait par la suite seraient entachés d'une nullité radicale.

Lorsque la Chambre a chargé une Commission d'enquête de rechercher si un ministre, ou ancien ministre, doit faire l'objet d'une mise en accusation, il n'y a aucune règle analogue qui s'impose à la Commission.

A la Commission nommée le 21 novembre 1930, le cas s'est produit de regretter l'absence de cette règle.

M. Raoul Péret, après avoir déposé comme témoin devant la Commission parlementaire un certain nombre de fois, a refusé finalement d'y revenir.

Conformément à la loi de 1914, la Commission d'enquête avait transmis le procès-verbal de son refus de comparaître au Garde des Sceaux, lequel l'avait fait parvenir au procureur général. Le procureur général sollicita du Sénat, auquel M. Raoul Péret appartenait, l'autorisation d'exercer les poursuites prévues. Le Sénat a refusé d'accorder la levée de l'immunité parlementaire.

Dans son rapport au nom de la Commission chargée d'examiner la requête du magistrat, M. Jenouvrier rappelait les considérations de fait et de droit qui préconisaient cette décision (Sénat, annexe n° 266 au procès-verbal de la 2^e séance du 19 mars 1931). Pour justifier son refus de comparaître, le parlementaire avait soutenu que, de témoin qu'il avait pu être jusqu'alors, il était devenu, sans conteste, aux yeux de la Commission d'enquête, un inculpé : que, par conséquent, il avait droit dorénavant aux garanties

de la loi et de la justice, que la Commission était hors d'état de lui assurer. Quelques jours, en effet, avant la dernière convocation qu'elle lui avait transmise, la Commission avait procédé à un échange de vues, tant sur la qualification des faits reprochés à l'intéressé, qu'en ce qui concernait la juridiction dont il était justiciable.

« De par son institution même — ainsi s'est exprimé M. Jenouvrier — la Commission, du jour où elle considérait X... comme un prévenu, sans bien savoir du reste sous quelle inculpation et devant quel tribunal il devait être poursuivi, son rôle, en ce qui le concerne, était terminé et elle n'avait plus le droit de l'entendre, et, lui, avait le droit de ne pas comparaître. La Commission ne doit entendre que des témoins après serment par eux prêté. Où, quand, devant quelle juridiction d'instruction ou d'enquête — et la Commission n'était que cela — un prévenu peut-il être obligé de dire, sous la foi du serment, des paroles qui, un jour, pourraient être retournées contre lui et cela sans l'appel ou la présence d'aucun défenseur ?

« Où, quand, un prévenu devra-t-il comparaître devant une Assemblée de trente-trois membres qui, non seulement n'est pas tenue au secret professionnel — et de quelle Assemblée de trente-trois membres pourrait-on espérer qu'il fût respecté — mais qui, dès sa première séance, a décidé — et elle s'est tenu parole — que tout ce qui serait dit devant elle serait jeté aux quatre vents de la publicité ?

« Jusqu'à sa condamnation définitive, s'il est coupable, un prévenu est sacré, nul ne peut porter atteinte à sa défense. »

Cette argumentation est parfaitement justifiée du point de vue strictement légal. La loi de 1914 est, en effet, relative aux témoins, ainsi que son titre l'indique. Mais en faisant abstraction du titre lui-même, dont on pourrait discuter la force obligatoire, dans toutes ses dispositions la loi ne se réfère qu'aux témoins. Il est donc permis de soutenir que cette loi n'est pas applicable du moment qu'une personne a cessé d'être un témoin. Or, vis-à-vis de la Chambre investie du pouvoir de mise en accusation, une personne peut être autre chose qu'un témoin. Celui-là même qui est l'objet de la procédure de mise en accusation ne peut pas continuer à être considéré comme un témoin.

La Commission d'enquête parlementaire nommée le 21 novembre 1930 s'est trouvée dans l'obligation, pour s'éclairer sur les faits reprochés à M. Raoul Péret, de convoquer comme témoins MM. Oustric et Paradis, qui s'étaient trouvés mêlés à l'affaire de la Snia Viscoza.

Or ces deux personnages étaient impliqués dans des informations régulières devant des juges d'instruction, informations portant sur des faits complexes pouvant embrasser l'ensemble de leur gestion bancaire et susceptibles, par conséquent, de porter éventuellement sur les mêmes faits que ceux dont s'occupait la Commission d'enquête.

Or ces deux personnes ont refusé, l'une de comparaître devant la Commission d'enquête, l'autre de prêter serment. Elles ont invoqué le fait qu'elles étaient déjà inculpées devant une juridiction et qu'elles avaient le droit de se refuser à déposer sous

serment sur des agissements dont elles pouvaient être appelées à répondre pénalement.

Poursuivi devant la juridiction correctionnelle pour infraction à la loi de 1914, l'un des prévenus soutint que la loi était inconstitutionnelle comme contraire au principe de la séparation des pouvoirs, puis il invoqua un deuxième moyen : c'est qu'étant l'objet d'informations pour des délits communs, il ne pouvait être entendu sur des faits intéressant la Commission d'enquête sur la foi du serment.

Dans son jugement du 16 mars 1931, dont nous avons déjà parlé antérieurement à propos de la question de l'inconstitutionnalité de la loi de 1914, le tribunal de la Seine prononça l'acquittement des deux prévenus.

Quant aux moyens qui nous intéressent ici, le tribunal a déclaré : « Attendu qu'en matière d'information judiciaire deux principes dominant : le premier, que tout inculpé est libre de faire ou non des déclarations, qu'il peut ne dire que ce qu'il croit devoir faire connaître ; que, même, il peut altérer la vérité ; le deuxième, qui est consacré par la loi du 8 décembre 1897 qui l'autorise à ne s'expliquer qu'en présence de l'avocat dont il a fait choix ;

« Attendu que Paradis, à la date de sa comparution devant la Commission d'enquête, était déjà l'objet de deux informations, l'une pour escroquerie et abus de confiance, et l'autre pour abus de confiance et infraction à la loi sur les sociétés ;

« Attendu qu'il ne saurait être dénié que les faits sur lesquels la Commission désirait l'entendre sont connexes de ceux qui avaient motivé les inculpa-

tions dont il était l'objet, et que c'est relativement au rôle joué par certaines personnes à propos de ces faits qu'il devait être entendu ;

« Attendu qu'obliger Paradis à déposer sous la foi du serment, c'est-à-dire à dire toute la vérité et rien que la vérité à propos de faits connexes aux poursuites dirigées contre lui, serait faire échec aux principes ci-dessus relatés, étant donné que ses déclarations pouvaient figurer dans les dossiers des informations judiciaires dont il est l'objet et se retourner contre lui ;

« Attendu, dans ces conditions, qu'on ne saurait lui faire grief de s'être dérobé à la prestation du serment prévu par la loi de 1914. »

M. le procureur général Albert Popineau (1) critique le système du tribunal de la Seine.

Il soutient que les personnes dont il s'agissait avaient bien la qualité d'inculpés, mais devant le juge d'instruction seulement. Devant la Commission d'enquête ils étaient cités à comparaître comme témoins. Or le texte de la loi de 1914 est aussi impératif que possible : « Toute personne dont une Commission d'enquête parlementaire aura jugé l'audition utile sera tenue de déférer, etc... ». La connexité entre les faits sur lesquels la Commission devait entendre les témoins et ceux faisant l'objet de l'inculpation pouvait suffire à dispenser les personnes en question de l'obligation du témoignage ? La loi de 1914 prévoit bien la faculté accordée au témoin

(1) *Les Commissions d'enquête parlementaire et la séparation des pouvoirs*, dans *Les Lois nouvelles*, 1^{er}-15 avril 1931, p. 113.

défaillant de se justifier par une excuse légitime, mais elle est restreinte à la comparution et nous ne la voyons pas étendue au serment. D'ailleurs il s'agit d'un obstacle matériel. Le conflit résultant de la dualité des juridictions n'est nullement prévu par la loi de 1914, et il ne résulte d'aucun principe du droit positif que la Commission d'enquête soit obligée de cesser de considérer comme témoin une personne qui est inculpée devant une juridiction qui a un domaine d'action tout à fait différent.

Ne pourrait-on pas admettre que le témoin, tout en comparaissant et en prêtant serment, pourrait s'abstenir de répondre à certaines questions qui seraient susceptibles de lui causer préjudice.

Mais on sait que la Cour de cassation a refusé le droit au témoin d'invoquer le fait que sa déposition pourrait lui causer un préjudice en l'exposant à des poursuites judiciaires pour se dispenser du témoignage (1).

Il n'est donc pas possible d'invoquer non plus ce système pour justifier la décision du tribunal de la Seine.

D'après M. Popineau, il n'y a donc aucun moyen de sortir de la difficulté qui peut résulter sur ce point du parallélisme entre une enquête parlementaire et une instruction pénale. La Commission d'enquête a parfois obligé un inculpé cité devant elle comme témoin à révéler ce qu'il a le droit de tenir caché ou ce qu'il aurait pu ne dire qu'en présence de son avocat.

(1) Cass., 6 février 1863, D. 63-1-323; 2 décembre 1864, S. 65.1.152; 15 mars 1866, D. 66.1.355.

La Commission ne tient pas secrètes, en effet, les dépositions qui sont faites devant elle. Suivant l'expression de M. Jenouvrier, elle jette nécessairement aux quatre vents de la publicité toutes les déclarations qu'elle enregistre. Le droit pour l'inculpé de tenir certaines déclarations secrètes, tout au moins pendant la période d'instruction, se trouvera ainsi complètement méconnu.

Pour M. Popineau, il n'y a aucun remède à cette situation. C'est pour lui l'occasion de constater que la loi du 23 mars 1914 contient à cet égard un vice grave et qu'il y a danger à transgresser le principe de la séparation des pouvoirs.

CHAPITRE III

VOIES DE RECOURS

En France, le citoyen n'a en principe aucun recours contre les abus de pouvoirs du Parlement. Nous avons vu qu'il est difficile de soutenir que le particulier, poursuivi pour refus de témoigner, puisse opposer l'exception tirée du caractère inconstitutionnel de la loi du 23 mars 1914 qui a donné des pouvoirs judiciaires aux Commissions d'enquête parlementaire. Le témoin est protégé contre les diffamations et les injures qu'il viendrait à subir à raison de sa déposition par le droit de citation directe qui lui appartient en vertu de l'article 47, § 6 de la loi du 29 juillet 1881, ou le droit de porter plainte prévu au même article, paragraphe 4, pour l'application des peines prévues aux articles 31 et 33, alinéa 1 de la même loi. Mais il ne peut agir sur cette base, ni contre un membre de la Commission d'enquête, ni contre un autre témoin (loi de 1881, art. 41). Il jouit lui-même de l'immunité prévue par ce texte.

En raison des termes très généraux employés par l'article 41 en question, alinéa 1, un préjudice quelconque causé à un tiers par des déclarations faites devant une Commission d'enquête par quiconque et publiées par la Commission dans les documents parlementaires ne peut donner lieu à aucune action en dommages et intérêts.

CONCLUSION

Comparée à l'usage qui est fait de l'enquête parlementaire dans les autres pays et particulièrement dans les Etats à régime parlementaire, la pratique française en cette matière semble, ainsi que nous l'avons montré, avoir dévié pour partie et avoir revêtu dans une certaine mesure l'aspect d'une excroissance située en marge des cadres constitutionnels.

Les partisans du système français de l'enquête politique, sorte de jury de l'honneur parlementaire, destinée, suivant les formules de Martin (du Nord), à traduire devant l'opinion publique tous les scandales auxquels peuvent se trouver mêlés des hommes investis d'un mandat électif, les partisans de ce système, disons-nous, peuvent présenter l'argumentation que voici :

Il existe pour les hommes politiques des règles de conduite, des préceptes de morale sociale plus sévères, plus stricts que pour les simples particuliers.

Celui qui brigue le suffrage de ses concitoyens, qui entend détenir une parcelle de la souveraineté, doit jouir d'une haute autorité morale et doit éviter de donner prise à la moindre critique sous peine de voir disparaître son prestige et de perdre l'ascendant qui lui est nécessaire pour l'exercice du pouvoir.

Il en est de même de tout fonctionnaire supérieur, comme l'a écrit M. Buyat, dans son rapport à la Com-

mission d'enquête sur l'affaire de la « Snia Viscosa » : « On concède qu'un modeste fonctionnaire à la base de l'échelle administrative ne veuille pas encourir le risque d'être en désaccord avec l'un de ses supérieurs ; mais quand on a franchi victorieusement toutes les étapes de la carrière, on doit à soi-même et à la haute fonction qu'on occupe d'avoir la vigueur d'un minimum de courage civique. »

En France cette morale supérieure existe d'autant plus que les Français sont naturellement portés à envier toute supériorité.

L'électeur est jaloux de l'honneur qu'il fait à l'élu et des avantages qu'il lui procure, et il se montre particulièrement acharné contre lui, lorsqu'il s'aperçoit d'une défaillance quelconque de l'homme qu'il a investi de sa confiance.

Ce sentiment de jalousie existe aussi vis-à-vis des chefs de la hiérarchie administrative.

Il est donc logique que ce code non écrit trouve une sanction.

L'enquête parlementaire consacrée par les usages et par la coutume constitutionnels offre précisément le moyen d'assurer le respect des règles de ce code spécial.

Il n'y a qu'à lire le rapport fait à la dernière Commission d'enquête française par M. Buyat pour voir combien certains esprits peuvent être convaincus de l'utilité de la tâche que les Commissions d'enquête peuvent être à même de remplir dans ce domaine.

Comme le fait remarquer un auteur (1), « les incon-

(1) Arnitz, *op. cit.*, p. 267.

vénients des enquêtes, qui donnent une importance à ces faits pénibles par le seul fait qu'elles s'en préoccupent, n'est-il pas compensé par l'impression de sincérité qui se dégage de leur travail, par la démonstration qu'elles font du désir qui les anime de faire apparaître toute la vérité, si grave soit-elle, par la preuve qu'elles apportent que dans un régime démocratique il n'est pas de privilège qui mette à l'abri des responsabilités les hommes politiques à quelque situation qu'ils appartiennent ? Le silence, loin de résoudre les problèmes, crée une atmosphère de gêne, de suspicion qui menace d'englober coupables et innocents au détriment de ces derniers, rendus solidaires et responsables de fautes qu'ils n'ont pas commises, mais qu'ils sont censés tolérer par leur mutisme, et dont on ne tarde pas à les considérer comme les complices. L'apaisement ne peut résulter que de la lumière ; mieux vaut encore découvrir la plaie, la mettre à nu et essayer de la guérir, que de chercher à la cacher sous des équivoques qui ne font illusion à personne, et qui sont la caractéristique d'institutions politiques gangrenées, qui rongées au dedans ne tardent pas à s'écrouler subitement. »

Seulement ce raisonnement ne résiste pas, selon nous, à l'épreuve d'une confrontation avec les principes constitutionnels les plus indiscutables.

En premier lieu, la Constitution n'a prévu qu'une seule exception au principe suivant lequel tous les citoyens sont égaux devant la loi et relèvent exclusivement des tribunaux institués pour la généralité des habitants. Ce sont seulement les ministres que la Chambre des députés peut mettre en accusation

devant la Haute Cour, et c'est seulement le Président de la République et les particuliers coupables d'un attentat contre la sûreté de l'Etat qui peuvent être traduits devant cette juridiction exceptionnelle.

Il est certainement contraire à l'esprit du régime démocratique que la Chambre ait un pouvoir répressif sur ses propres membres autrement que pour assurer la discipline de ses délibérations.

D'abord, en vertu du principe de la souveraineté nationale, le député n'est responsable que devant ses électeurs.

Ce serait porter atteinte au droit du corps électoral que de donner à l'ensemble des députés ou des sénateurs un droit de regard sur la conduite politique et privée d'un de leurs collègues.

La Chambre n'est pas une corporation, comme l'ordre des avocats, ayant à défendre ses intérêts professionnels.

Le mandat de député ou de sénateur n'est pas une carrière.

Les lois ordinaires doivent suffire tant pour défendre le parlementaire injustement attaqué que pour assurer la répression des écarts de conduite des hommes politiques.

Le député diffamé peut, en vertu de la loi sur la presse, attaquer son diffamateur, quitte à ce dernier à rapporter la preuve du fait diffamatoire.

Quant au député qui trafique de son mandat, il appartient au gouvernement de déclancher contre lui les poursuites prévues à l'article 177 du Code pénal.

Enfin, le gouvernement est seul responsable des

fautes de ses fonctionnaires, et le Parlement ne peut que lui signaler les poursuites à exercer et contrôler la sincérité des enquêtes auxquelles les ministres doivent faire procéder, le cas échéant, sur cette demande.

Il est incontestable que si tel est le droit strict de notre régime constitutionnel, le pays ne semble pas s'en contenter, et le Parlement encore moins. Mais il faut bien discerner quelle est la cause de cet état d'esprit. La manière dont nous pratiquons le régime parlementaire a exercé une influence fâcheuse sur l'évolution de l'enquête parlementaire et en a provoqué ce caractère quelque peu abusif que nous avons signalé.

Tout notre régime subit la tendance à l'hégémonie de la Chambre populaire, tendance favorisée par le mode d'élection du Président de la République, le non usage du droit de dissolution, les facilités d'attaque contre le Cabinet et l'insuffisance des moyens de défense de ce dernier, qui a porté l'Assemblée et les Commissions d'enquête qu'elle institue à s'attribuer un rôle qui déborde le cadre constitutionnel.

Cet état de choses n'aurait pas de suites bien graves si, dans l'enquête, le pouvoir législatif n'était pas amené à entrer en rapport avec l'individu.

Ce dernier n'est protégé contre les abus du pouvoir du Parlement que par le principe de la séparation des pouvoirs dont l'observation dépend uniquement de la bonne volonté et de la bonne foi du législateur, en l'absence de toute sanction.

BIBLIOGRAPHIE

- ARNITZ (Robert). — *Les enquêtes parlementaires d'ordre politique* (1917).
- LEFAS (Aubert). — *La réforme des méthodes du travail parlementaire*, *Revue des Sciences politiques* (1930).
- BARTHÉLEMY (J.). — *Problèmes de politique et finances de guerre* (1915).
- *La crise de la démocratie représentative*, *Annuaire de l'Institut international de droit public* (1930).
- *Rapport sur les incompatibilités parlementaires*, Chambre des députés, 12^e législature, n^o 3676 (1921).
- *Réforme des méthodes parlementaires*, in *Mélanges Hauriou* (1929).
- BERTHÉLEMY. — Article in *Revue politique et parlementaire* (1926).
- BEAUCHAMP (L.). — *Les Commissions d'enquêtes parlementaires* (1901).
- BIGAUD. — *Les Commissions d'enquête parlementaire* (Toulouse, 1920).
- BONNARD (Roger). — *Les pouvoirs judiciaires des Commissions d'enquête parlementaire et la loi du 23 mars 1914* (1914).
- BRYCE (James). — *La République américaine* (1911).
- Bulletin des Commissions*, Chambre des députés, 14^e législat.
- BUYAT (Louis). — Rapport fait au nom de la Commission chargée d'enquêter sur les concours d'ordre politique dont auraient pu bénéficier les spéculateurs et les affaires qui ont mis ou mettent en danger l'économie nationale, le marché des valeurs et l'épargne publique (Affaire de la « Snia Viscosa »). Chambre des députés, 14^e législature, n^o 4756.
- CARRÉ DE MALBERG (R.). — *Contribution à la théorie générale de l'Etat* (1920).

- COMBES DE LESTRADE. — *Les enquêtes sous le régime parlementaire*, *Revue politique et parlementaire* (1898).
- COUMOUL (Jules). — *Traité du pouvoir judiciaire, de son rôle constitutionnel et de sa réforme organique* (1911).
- COURTIS. — *Les enquêtes parlementaires et la séparation des pouvoirs*. Thèse Rennes, 1926.
- R. CRISP (Charles). — *Constitution Jefferson's manual and rules of the house of representatives of the United States* (1911).
- DELPECH (Joseph) et LAFERRIÈRE (Julien). — *Les Constitutions modernes* (1929).
- DAVID (André). — *Du témoignage devant la justice répressive* (1902).
- DUEZ (P.). — *Le contrôle de la Constitutionnalité en France*, in *Mélanges Hauriou* (1929).
- DUPRIEZ (L.). — *Chronique constitutionnelle de Belgique*, *Revue du droit public et de la science politique* (1906).
- DEGOMMIER (René). — *Les enquêtes parlementaires* (1899).
- DUGUIT (Léon). — *Traité de droit constitutionnel* (1921).
- ERRERA (Paul). — *Traité de droit public belge* (1909).
- ESMEIN (A.) et NÉZARD (Henry). — *Eléments de droit constitutionnel français et comparé* (1928).
- FROMAGEOT (Henri). — *Etude sur les pouvoirs des Commissions politiques d'enquête en Angleterre*. *Bulletin mensuel de la Société de Législation comparée* (1893).
- GIDEL (G.). — *Répétitions de droit constitutionnel comparé d'après le cours de M. Gidel* (1928-1929).
- HAURIOU (Maurice). — *Précis de droit constitutionnel* (1923).
- JEFFERSON (Thomas). — *Manuel de pratique parlementaire* (1905).
- LABANOVSKI. — *La réforme de la juridiction politique*. Lille, 1925.
- LAPRADELLE (A. DE). — *Cours de droit constitutionnel* (1912).
- LIBERMANN (H.). — *Les Commissaires de l'Assemblée législative et de la Convention depuis la Révolution du 10 août 1792 jusqu'en avril 1793* (1926).
- MAY (Erskine). — *Traité des lois, privilèges, procédures et usages du Parlement* (1909).
- MESTRE (A.). — *Répétitions écrites de droit constitutionnel d'après le cours de M. Mestre*, 1^{re} année 1927-1928.

- MICHON. — *Les Commissions d'enquête parlementaire*, Paris, 1903.
- MIRKINE-GUETZEVITCH. — *Les Constitutions de l'Europe nouvelle* (1928).
- MOREAU (Félix) et DELPECH (Joseph). — *Les règlements des assemblées législatives* (1907).
- MOURGUE. — *Enquêtes parlementaires*, Montpellier, 1903.
- PAYEN (E.). — *Les enquêtes parlementaires et la loi belge du 3 mai 1880. Annales de l'Ecole libre des Sciences politiques* (1893).
- PICOT (Georges). — *La réforme judiciaire en France* (1881).
- PIERRE (Eugène). — *Traité de droit politique, électoral et parlementaire* (1919).
- POPINEAU (Albert). — *Les Commissions d'enquête parlementaire et la séparation des pouvoirs, dans Les lois nouvelles* (1^{er}-15 avril 1931).
- REDSLOB (Robert). — *Le régime parlementaire* (1924).
- VAN RAALTE. — *Note sur les Commissions d'enquête parlementaire dans les Pays-Bas et en Allemagne. Bulletin mensuel de la Société de Législation comparée* (1893).
- SALEFRANQUE. — *Note sur les Commissions d'enquête parlementaire en Belgique, par M. L. Salefranque. Bulletin mensuel de la Société de Législation comparée* (1893).
- SERRE (Joseph). — *Du secret professionnel des magistrats* (1910).
- TROTABAS. — *Les Institutions politiques de la France*. Paris, Colin, 1930.
-

Vu :

Le Président de la thèse,
G. GIDEL

Vu :

Le Doyen de la Faculté,
H. BERTHÉLEMY

Vu et permis d'imprimer :

Le Recteur de l'Académie de Paris,
J. CHARLÉTY

TABLE DES MATIÈRES

	Pages
INTRODUCTION	1

PREMIÈRE PARTIE

LES LIMITES QUE LE PRINCIPE DE LA SÉPARATION DES POUVOIRS APPORTE A L'ENQUÊTE PARLEMENTAIRE

CHAPITRE I ^{er} . — <i>Le domaine de l'enquête.</i>	17
§ 1. — Les attributions du Parlement.	17
§ 2. — L'enquête et le pouvoir de contrôle dans les régimes de séparation des pouvoirs.	28
§ 3. — L'enquête et le pouvoir de contrôle dans le régime parlementaire.	39
§ 4. — L'enquête et le pouvoir de contrôle en France.	44

CHAPITRE II. — <i>Les moyens d'investigation de l'enquête parlementaire.</i>	67
--	----

§ 1. — Généralités sur le caractère judiciaire du témoi- gnage oral obligatoire.	67
§ 2. — Les législations étrangères.	95

DEUXIÈME PARTIE

L'OBSERVATION DES RÈGLES DU RÉGIME PARLEMENTAIRE DANS LE FONCTIONNEMENT DES COMMISSIONS D'ENQUÊTE

CHAPITRE I ^{er} . — <i>Des règles tendant à maintenir l'équilibre constitutionnel entre les deux assemblées en matière d'en- quête et des règles assurant le contrôle des assemblées sur les comités d'enquête</i>	109
§ 1. — Observations générales	109

§ 2. — Interdiction de former des Commissions mixtes en matière d'enquête.	110
§ 3. — Inégalité des Chambres en matière d'enquête. . .	115
§ 4. — Pouvoir des Assemblées d'accorder ou de refuser l'enquête	119
§ 5. — Contrôle de l'Assemblée sur les Commissions d'enquête.	122
CHAPITRE II. — <i>Règles présidant aux rapports de chacune des Chambres avec le Cabinet en matière d'enquête.</i> . .	139

TROISIÈME PARTIE

GARANTIES DES DROITS DES PARTICULIERS

CHAPITRE I ^{er} . — <i>L'enquête parlementaire et le secret de l'information pénale.</i>	149
CHAPITRE II. — <i>L'enquête parlementaire et le témoignage oral obligatoire</i>	159
CHAPITRE III. — <i>Voies de recours</i>	175
CONCLUSION	177
BIBLIOGRAPHIE.	183

